



RESOLUÇÃO Nº 45/2013 – TCE/TO – Pleno

1. Processo nº: 9693/2012
2. Classe de Assunto: (III – Plenário) Consulta
3. Entidade: Câmara Municipal de Dianópolis- TO
4. Interessado: Carlos Guilherme Gonçalves Quidute
5. Relator: Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho
6. Representante do Procurador de Contas José Roberto Torres Gomes
MP:
7. Advogado: Não atuou

Ementa: Consulta. Dúvidas sobre subsídios percebidos pelos vereadores afastados por decisão judicial e posse dos suplentes para atuarem durante o afastamento dos titulares. Disposições do art. 29-A, Inciso VII da Constituição Federal. Resposta nos termos do entendimento do Corpo Especial de Auditores. Publicação.

8. Resolução:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de nº 9693/2012, que tratam de consulta formulada pela Câmara Municipal de Dianópolis, na qual objetiva dirimir dúvida quanto aos subsídios percebidos pelos Vereadores do referido município, conforme as disposições do art. 29-A, inciso VII, da Constituição Federal, haja vista o afastamento de Vereadores por decisão judicial e posse dos suplentes para atuarem durante o afastamento dos titulares, e Considerando o art. 150, § 3º do Regimento Interno, deste Tribunal; Considerando ainda que o Administrador Público está atrelado à letra da lei; Considerando por fim, tudo que dos autos consta;

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamentos no art. 1º inciso XIX da Lei 1.284/2001 c/c arts. 150 e 294, XV do Regimento Interno deste Tribunal em:

8.1. conhecer da presente consulta por se tratar de matéria que está sob o alcance da competência fiscalizadora desta Corte de Contas;

8.2. responder a consulta nos termos do Parecer de Auditoria nº 3.309/2012, fls. 26/27 do Corpo Especial de Auditores, o qual passa a fazer parte integrante do ato resolutivo;

8.3. esclarecer ao consulente que a resposta a presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, nos termos do § 3º do art. 150 do Regimento Interno deste Tribunal;

8.4. determinar o encaminhamento de cópia do Parecer nº 3.309/2012, fls. 15/20, do Relatório, Voto e Resolução ao consulente;

8.5. determinar a publicação desta decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas, nos termos do art. 341, § 3º do Regimento Interno deste Tribunal, para que surta os efeitos legais necessários;

8.6. determinar o encaminhamento dos autos à Diretoria Geral de Controle Externo para as devidas anotações e posteriormente, a Coordenadoria de Protocolo Geral para providências de sua alçada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS, Sala das Sessões em Palmas, Capital do Estado do Tocantins, aos 06 dias do mês de fevereiro de 2013.

1. Processo nº: 9693/2012 Processo de origem:
2. Data de autuação: 05.09.2012 Distribuição: 4ª Relatoria
3. Origem: Câmara Municipal de Dianópolis – TO
4. Unidade Jurisdicionada: Câmara Municipal de Dianópolis - TO
5. Responsável: Carlos Guilherme Gonçalves Quidute – Presidente interino da Câmara Municipal.
6. Assunto: Consulta – Pagamento de subsídios de Vereadores.
7. Apenso(s):

PARECER DE AUDITORIA Nº 3.309/2012

Tratam os presentes autos de Consulta formulada a esta Corte de Contas pelo Exmo. Sr. Vereador Carlos Guilherme Gonçalves Quidute - Presidente interino da Câmara Municipal de Dianópolis - TO, com o objetivo de dirimir dúvidas quanto aos subsídios percebidos pelos Vereadores do referido município, em consonância com as disposições do art. 29-A, inciso VII, da Constituição Federal, em face de afastamento de Vereadores por decisão judicial e posse dos suplentes para atuarem durante o afastamento dos titulares, tendo apresentado os seguintes quesitos:

- O limite estabelecido no art. 29, VII da CF/88 diz respeito apenas aos vereadores que estejam no exercício de suas funções ou engloba também vereadores afastados?

- Em caso de referir-se apenas aos vereadores em exercício de suas funções, há a possibilidade de readequar os salários a fração que se extrai da divisão do montante financeiro pelo número de vereadores em exercício?

- Há a possibilidade de ultrapassar o limite estabelecido para remuneração de vereadores no art.29, II da CF/88 diante da situação particular existente?

- Em caso positivo qual seria o limite permitido?

- Se possível, este readequamento englobaria todos os vereadores, os afastamentos e os que estão exercendo suas funções?

Mediante o r. Despacho de nº 752/2012 (fls. 5) o eminente Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho determinou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e convênios para manifestação, nos termos do art.151 do Regimento Interno deste Tribunal, em



seguida, ao Corpo Especial de Auditores e ao Ministério Público Especial junto a esta Corte de Contas para emissão de Parecer, nos termos dos arts. 369 e 373 do Regimento Interno deste Tribunal, e após, o retorno dos autos àquela Relatoria.

A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios deste Tribunal de Contas, por meio do Parecer Técnico Jurídico nº135/2012 (fls. 6/14), em análise da presente Consulta, manifestou-se no sentido em que o limite estabelecido no art.29, VII da Constituição, diz respeito ao subsídio dos vereadores em exercício, fixado pelas respectivas Câmaras Municipais, em cada legislatura para a subsequente; a remuneração de vereador afastado constitui-se em despesa decorrente de decisão judicial ou com inativos, na forma do artigo 19, §1º, IV, e VI da Lei de Responsabilidade Fiscal e, natureza jurídica diversa de subsídio ou remuneração dos exercentes da legislatura municipal; cabe aos vereadores em exercício a percepção do valor da remuneração fixada em lei, na forma e nos limites estabelecidos na Constituição Federal; e que o afastamento de vereador do exercício, ainda que por decisão judicial, não afeta o exercício nem o valor dos subsídios percebidos pelos vereadores remanescentes, nem dos suplentes que assumirem os cargos vagos.

É o relatório.

A consulta formulada trata de matéria de competência desta Corte de Contas, sendo legítima a parte consulente, encontrando-se atendidas – parcialmente - as disposições contidas no art. 1º, inciso XIX, § 5º, da Lei Estadual nº 1.284/2001¹, e nos arts. 150 a 155, do Regimento Interno deste Tribunal², por restarem ausentes nos autos parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da entidade consulente.

¹ **Art. 1º.** Ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual, e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

XIX - decidir sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

(...)

§ 5º A resposta à consulta a que se refere o inciso XX deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

² **Art. 150 -** A consulta quanto a dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, formulada ao Tribunal de Contas, deverá revestir-se das seguintes formalidades:

I - ser subscrita por autoridade competente;

II - referir-se a matéria de competência do Tribunal de Contas;

III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada, com a formação de quesitos objetivos; 72

IV - conter o nome legível, a assinatura e a qualificação do consulente;

V - ser instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 1º - além dos presidentes dos partidos políticos, entende-se por autoridade competente de que trata o inciso I do caput deste artigo:

I - em âmbito estadual:

a) o Governador do Estado;

b) O Presidente da Assembléia Legislativa;

c) o Presidente do Tribunal de Justiça;

c) o Procurador Geral de Justiça;

d) os Secretários de Estado e dirigentes de órgãos da administração indireta;

II - em âmbito municipal:

a) o Prefeito Municipal;

b) o Presidente da Câmara.

§ 2º - O Tribunal de Contas não conhecerá de consulta que não atendam aos requisitos previstos neste artigo ou quando entender que está formulada de modo ininteligível ou capcioso.



No entanto, por não evidenciar tal falha processual prejuízo insanável à instrução processual e por se tratar de matéria de interesse amplo da Administração Pública, este membro do Corpo Especial de Auditores entende plausível ressalvar a situação formal mencionada, encaminhando-se para a apreciação do mérito da consulta formulada, com o objetivo maior de atendimento ao interesse público e o oferecimento das respostas buscadas pela autoridade consulente no menor tempo possível.

Ressalta-se, desde logo, que nos termos do disposto no art. 152 do Regimento Interno desta Corte de Contas “as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas em virtude de consultas terão caráter normativo e força obrigatória, importando em prejulgamento de tese e não do caso concreto”.

Na atual ordem jurídica, a vereança não mais pode ser exercida de forma gratuita - como ocorrera sob a égide de Constituições anteriores à de 1988 e nos termos de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) em tramitação no Congresso Nacional -, mas mediante remuneração dos membros do Poder Legislativo Municipal, fixada nos termos da atual Carta Magna e observado o disposto na Lei Orgânica do respectivo município.

Desse modo, os subsídios dos Vereadores serão fixados em parcela única, por lei específica, de iniciativa do Poder Legislativo, assegurada revisão anual, com a imposição de índices indistintos de recuperação inflacionária, sempre na mesma data³; e o total da despesa com a remuneração dos vereadores não poderá ultrapassar o montante de 5% (cinco por cento) da receita do Município⁴.

§ 3º - A consulta poderá ser formulada em tese, ou versar sobre dúvidas quanto à interpretação e aplicação da legislação em caso concreto, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

§ 4º - As consultas que versarem sobre matéria objeto de auditoria e inspeção em curso no órgão ou entidade consulente serão sobrestadas. 73

Art. 151 - As consultas, depois de autuadas, serão instruídas pelos órgãos técnicos que se pronunciarão sobre o atendimento das formalidades previstas no artigo anterior.

§ 1º - Concluída a instrução, o Relator emitirá relatório e voto, submetendo-os à deliberação do Tribunal Pleno.

§ 2º - O Tribunal Pleno, na apreciação da consulta, deverá manifestar-se, em caráter preliminar, sobre o seu conhecimento, quando for o caso.

Art. 152 - As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas em virtude de consultas terão caráter normativo e força obrigatória, importando em prejulgamento de tese e não do caso concreto.

Parágrafo único - Se do reexame, por proposta de Conselheiro ou de representante do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas, de decisão do Tribunal de Contas, adotada em virtude de consulta, ocorrerem alterações no prejulgado, a orientação que vier a ser estabelecida terá força obrigatória a partir de sua publicação.

Art. 153 - O consulente poderá, a qualquer tempo, repetir a consulta, desde que sobrevenham fatos que importem na modificação da decisão.

Art. 154 - O Tribunal de Contas, verificando que a matéria a que se refere a consulta já foi objeto de deliberação, remeterá ao consulente cópia da decisão anterior.

Art. 155 - Nas consultas será sempre ouvido o Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas.

³ **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;

(...)

⁴ **Art. 29.** O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município;

(...)



Outras restrições foram impostas pela Emenda Constitucional nº 58 de 2009, ao alterar o art. 29 – A, da CF, passando a assim dispor:

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: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000).

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009).

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009).

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009).

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; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009).

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; (Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009).

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes. (Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009).

§ 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. (Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009).

(...)

Assim, a Constituição Federal limita o gasto da Câmara Municipal com folha de pagamento, incluídos os subsídios dos Vereadores, a 70% de sua receita.

Segundo Hely Lopes, tais normas constitucionais, como é evidente, prevalecem sobre os critérios do art. 20, III, da Lei Complementar 101, de 04.05.2000⁵ (Lei de Responsabilidade Fiscal –LRF), que, injustificadamente, as desconsiderou.

⁵ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;



Neste sentido Hely Lopes Meirelles, nos ensina,

Cumpra ainda destacar que, quanto ao Município, a Emenda Constitucional nº 25, de 14.02.2000, com vigência a partir de 01.02.2001, acrescentou o art. 29-A à Constituição Federal, estabelecendo parâmetros para a fixação do total das despesas do Poder Legislativo Municipal que, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, tem como limite um percentual da soma da receita tributária e das transferências aludidas nos arts. 153, § 5º, 158 e 159 da CF, a ser definido de conformidade com a população do Município.

De igual modo, o gasto da Câmara Municipal com folha de pagamento, incluídos os subsídios dos Vereadores, não deverá ser superior a 70% de sua receita (CF, art. 29-A, § 1º), sendo evidente que tais normas prevalecem sobre os critérios do art. 20, III, da LRF, como já citado.

No que se refere aos Municípios, foram expressamente excluídas do limite estabelecido no art.19, III, da LRF, as despesas decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao considerado no § 2º do art. 18 (§1º, IV) e com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados; da compensação financeira relativa à contagem recíproca do tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, de que trata o § 9º do art. 201 da CF; das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Cabe, ainda ressaltar que para a fixação de subsídio de Vereador deve ser observado o princípio da anterioridade, ou seja, a obrigatoriedade da remuneração ser fixada em uma legislatura para vigorar na legislatura seguinte; de preferência antes de serem conhecidos os novos eleitos, com fundamento na estrita observância dos princípios da moralidade e da impessoalidade, norteadores dos atos da Administração Pública.

O inciso XV do artigo 37, da CF, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, estabelece que o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos artigos 39, §4º, 150, II, 153, §2º, I.

Entende-se, por tais disposições, que os Vereadores afastados por decisão judicial são considerados inativos, enquanto durar o afastamento, estando de consequência a despesa decorrente de suas remunerações excluída dos limites fixados no art. 29-A, da Constituição Federal, por obviamente se caracterizar como despesa com inativos.



Portanto, a interpretação que se dá ao art. 29-A, da CF, à luz da melhor hermenêutica, é a que se os Vereadores afastados por decisão judicial são considerados como inativos – por não estarem em atividade por força da referida decisão – a despesa decorrente de suas remunerações deverá ser, igualmente, considerada despesa com inativos, não sendo computada nos percentuais de despesa de pessoal do Poder Legislativo ali fixados.

Quanto à fixação do valor aos subsídios dos Vereadores deve ser observado o princípio da anterioridade, ou seja, a obrigatoriedade de fixação da remuneração em cada legislatura para a subseqüente, bem como a irredutibilidade dos subsídios, devendo, se for o caso, ser solicitado ao Poder Executivo, a abertura de crédito suplementar, nos termos dos artigos 40 a 46⁶ da Lei Federal nº 4.320 de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios.

Não poderá, desse modo, o subsídio dos Vereadores que assumiram as funções dos afastados ser fixado em valor diferente (maior ou menor) do que o valor percebido por aqueles e pelos demais que permanecerem em atividade; o subsídio deve ser de igual valor para todos – tanto para os que estão em atividade quanto para os temporariamente afastados.

Por todo o exposto e considerando tudo o mais que dos autos consta, este membro do Corpo Especial de Auditores, manifesta o seu entendimento no sentido de que poderá o Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Tocantins:

⁶ Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.



- a) Conhecer da presente Consulta, nos termos regimentais;
- b) Responder à consulta formulada, no sentido em que, o artigo 29–A da Constituição Federal exclui do limite estabelecido a despesa referente a remuneração dos Vereadores afastados por decisão judicial, tanto em razão da observância da disposição constitucional referente à exclusão da despesa com inativos quanto em razão do princípio da anterioridade na fixação do valor dos subsídios, visto que os mesmos serão fixados em uma legislatura para vigorar na legislatura seguinte, e ainda, em face do princípio constitucional da irredutibilidade dos vencimentos de cargos e empregos públicos (CF, art. 37, XV);
- c) Determinar a publicação da r. decisão prolatada no Boletim Oficial deste Tribunal e na sua página na internet, para a publicidade necessária à eficácia dos atos do poder público;
- d) Determinar as demais providências subsequentes de rotina.

É, s.m.j., o parecer.

Corpo Especial de Auditores do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, em Palmas, aos 03 dias do mês de dezembro de 2012.

Adauton Linhares da Silva
Auditor Substituto de Conselheiro

TCE/TO – Mat. 023480