

## Os Limites à Remuneração do Vereador

*Flavio C. de Toledo Jr.*

*Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São  
Paulo*

### **1- Considerações Iniciais**

Tirante os municípios de capitais e os que tinham mais de 100 mil habitantes, determinava a Constituição de 1967, em sua versão original, gratuidade no exercício da vereança.

Ao estabelecer que, conforme limites e critérios de lei municipal, teriam os Vereadores direito à remuneração, a Emenda Constitucional nº 4, de 1975, na prática, rompe com a falta de retribuição pecuniária para todo e qualquer Vereador.

No dizer de Ivan Barbosa Rigolin, até a edição do sobredito regramento: a) *não se falava em subsídio, mas apenas em remuneração dos Vereadores; b) é antiga, mais que quarentenária, a preocupação com dividir faixas populacionais para efeito de remuneração de Vereadores; c) também conta mais de quarenta anos a preocupação legal em limitar a despesa anual do Município com relação àquela despesa de remuneração parlamentar, e d) tem a mesma idade a regra tanto da anterioridade (fixação em uma legislatura para vigorar na seguinte) quanto a da irreajustabilidade, dentro de cada legislatura, da remuneração estabelecida na anterior .....*" (\*)

A partir de então, várias outras leis complementares alteraram o modo de pagar o Edil; no entanto, não mais se regressou àquele estado de gratuidade.

Nos dias de hoje, a Emenda Constitucional n° 25, de 2000, limita o subsídio da Câmara à vista de dois fatores: *população local e remuneração do Deputado Estadual*:

<b>POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO (habitantes)</b>	<b>LIMITE EM FUNÇÃO DO SUBSÍDIO DO DEPUTADO ESTADUAL</b>
Até 10.000	20%
De 10.001 a 50.000	30%
De 50.001 a 100.000	40%
De 100.001 a 300.000	50%
De 300.001 a 500.000	60%
Mais de 500.000	75%

Tal apuração se baseia apenas no subsídio único; não agrega verbas indenizatórias recebidas pelo Deputado Estadual (*auxílio moradia, ajuda de custo para deslocamento, entre outras*).

À guisa de ilustrar, o pagamento do Deputado Estadual está circunscrito a 75% do recebimento do Deputado Federal (art. 27, § 2° da CF).

Ainda, há outra contenção ao subsídio camarário, cuja despesa global não pode superar 5% da receita municipal (art. 29, VII da CF).

Essa receita-base, por simetria, deve ser a tributária ampliada, ou seja, a que delimita todo o gasto das Câmaras, exceto o dos inativos (art. 29-A da CF):

*"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:***

Com efeito, o ganho da vereança compõe, óbvio, a despesa total da Edilidade, a qual, de sua vez, é fração da receita tributária ampliada de todo o Município - RTA (de 3,5% a 7%).

Diz-se ampliada tal base porque abrange, a um só turno, a receita tributária própria (IPTU, ISS e ITBI) e mais a tributária repassada pela União e Estado (FPM, ICMS, IPVA, IPI/Exportação, ITR).

De igual modo, os 5% para os subsídios incidem sobre a receita efetivamente realizada no exercício anterior; isso, para que também se guarde sintonia com a antes transcrita norma e saiba o gestor, logo no início do exercício, quanto pode despende com todo o corpo legislativo.

Então, no presente limite, não há que se mirar na receita do próprio ano, quer a prevista, quer a executada, mas, sim, na tributária arrecadada no ano anterior.

## **2- Princípio da Anterioridade**

Em virtude de a Reforma Administrativa (EC nº 19, de 1998), ter afastado, ao menos textualmente, a anterioridade fixatória, a Emenda Constitucional nº 25, de 2000, vem restabelecer esse quarentenário princípio remuneratório, quer-se com isso dizer, a definição do subsídio camarário acontece numa legislatura para valer na seguinte (art. 29, VI da CF).

Dito de outra maneira, não pode a Câmara Municipal, no desenrolar da legislatura, modificar, em termos reais, acima da inflação, o ganho do Vereador.

O ato fixatório deve ser promulgado antes do pleito eleitoral, como é da jurisprudência dos Tribunais, baseada que está em princípios da Constituição: os da impessoalidade e moralidade (art. 37).

Apesar de o direito pátrio não impor, objetivamente, aquela antecipação temporal e a paga da vereança sujeitar-se à anterioridade e a rígidas barreiras financeiras, malgrado tudo isso, as Cortes do Judiciário e as de Contas têm compreendido que os mencionados princípios sobrepõem-se à norma positivada, concreta, textual.

De fato, entende-se que a Carta de 1988 recepcionou posicionamento do STF, de 1969, exarado no Recurso Extraordinário nº 62.594/SP:

*"(...) quando a lei fala em fixação de remuneração, em cada legislatura, para a subsequente, **necessariamente prevê que tal fixação se dê antes das eleições que renovem o corpo legislativo.** Isso decorre, necessariamente, da ratio essendi do preceito".*

Na hipótese de fixação posterior à eleição, tem-se julgando nula a resolução camarária, daí se retornando aos valores do ato anterior, editado para a legislatura precedente. É a chamada repristinização.

### **3- Modo Fixatório**

Inobstante a norma que solicita lei para a revisão do subsídio, a determinação remuneratória do Edil há de ser feita mediante Resolução da Câmara e, não, por lei formal, sujeita à sanção ou veto do Prefeito.

De fato, se pretendesse a Emenda 25 lei específica para o subsídio da Edilidade, consignaria isso de modo claro e inequívoco, assim como indicado para o subsídio dos agentes políticos do Executivo (art. 29, V da CF):

*"V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais **fixados por lei** de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998)".*

Ao demais, a não-exigência do diploma legal ampara-se nas seguintes razões:

✚ O art. 29, VI da Constituição é suficientemente claro ao dizer que a própria Câmara estabelece o subsídio de seus membros. Nesses termos, tal lide só pode mesmo requerer um ato interno da Edilidade.

✚ Obediência a rigorosos limites financeiros e à anterioridade que impede aumentos acima da inflação. Eis bons argumentos a mostrar a desnecessidade de eventual veto do Executivo em lei formal.

A propósito, essa questão foi enfrentada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que, em votação unânime, declarou inconstitucional lei municipal, sob o argumento de que a Resolução é o instrumento apropriado à fixação do subsídio camarário (*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 125.269.0/9-00 (2006)*).

Então, a retribuição pecuniária da vereança é disposta em Resolução, mas, de outra parte, só se atualiza mediante lei formal específica (art. 37, X); eis uma contradição do Texto Constitucional.

#### **4- Subsídio do Presidente da Câmara dos Vereadores**

Em que pesem outros entendimentos, a remuneração do Presidente da Mesa Diretora pode superar à do Vereador, desde que se conforme às limitações opostas a todos os agentes políticos da Câmara (art. 29, VI da CF).

Aqui, é preciso ver que o dirigente legislativo também desempenha todas as funções do mandato para o qual foi eleito: o de Vereador; nesta condição de parlamentar local, recebe seu subsídio, de forma limitada, e, ao se beneficiar de adicional que resulta superação do teto, restaria

afrontado o princípio do subsídio em parcela única (art. 39, § 4º da CF).

De ser observar que o Chefe do Legislativo, em boa parte dos casos, também usufrui vantagens de representação, tais como viatura, combustível, despesas de viagem, refeições, custeio de gabinete relativamente mais alentado, gastos com telefonia móvel, entre várias outras vantagens que nada têm de remuneratórias.

Nessa esteira, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em junho de 2003, deliberou que o subsídio do Presidente da Câmara pode ser maior que o dos demais Vereadores, desde que submetido ao limite dito em Constituição (TC 18801/026/01).

Ainda, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul entendeu inconstitucional o subsídio do Presidente da Mesa Diretora acima do máximo constitucional:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO AO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PALMARES DO SUL. VIOLAÇÃO ÀS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. TETO CONSTITUCIONAL.....Fixação de subsídio em valor que ultrapassa o teto constitucional. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (nº 70029270915, Julgado em 31/08/2009)**

## **5- Reajustamento do Subsídio**

A barreira remuneratória do Edil é parcela do subsídio do Deputado Estadual (de 20% a 75%).

Ante a não-coincidência temporal entre os mandatos daqueles dois parlamentares, controvérsia houve quanto à

possibilidade de o novo subsídio do Deputado comunicar-se, de pronto, ao ganho do Vereador.

Se assim fosse, dois anos após o início da legislatura municipal e face ao início do mandato do Deputado Estadual, o Edil seria contemplado com majoração remuneratória, que, no mais das vezes, supera a inflação dos doze últimos meses, ou seja, é mais que a revisão geral anual.

Considerando que, entre todos os parlamentares da Nação, apenas o subsídio do Vereador está submetido, de forma rigorosa, ao princípio da anterioridade, à vista de tal restrição, entendeu o Tribunal de Justiça de São Paulo que os vencimentos da vereança, em nenhum momento do mandato, podem aumentar quando incrementada a remuneração do Deputado Estadual.

Nesse cenário e desde que não se ultrapasse o teto constitucional, os subsídios da Câmara só podem ser majorados pela revisão geral anual de que trata a Carta Política (art. 37, X), instituto que se limita a manter o poder de compra antes corroído pela inflação; nada mais que isso.

É de se ver que a imutabilidade do subsídio camarário não impede a mera recomposição da perda aquisitiva; trata-se de medida de justiça e homenagem ao princípio da irredutibilidade remuneratória, consagrado em várias passagens do Texto Constitucional (art. 7º, VI; 95, III; 128, § 5º, I, "c" e 194, IV).

De fato, para o Supremo Tribunal Federal a revisão geral anual nada tem a ver com aumento remuneratório; restringi-se a compensar perdas geradas pelo processo inflacionário:

*"a doutrina, a jurisprudência e até mesmo o vernáculo indicam como revisão o ato pelo qual formaliza-se a reposição do poder aquisitivo dos vencimentos, por sinal expressamente referido na Carta de 1988 - inciso IV do art. 7º --, patente assim a homenagem não ao valor nominal, mas sim ao real do que satisfeito como contraprestação do serviço prestado. ESTA É A PREMISSA CONSAGRADORA DO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS....." (STF, Pleno, RMS 22.307/DF).*

Na revisão geral anual, os agentes políticos não podem ser favorecidos, só eles, por tal atualização monetária; tampouco, beneficiar-se por índices maiores que o dos servidores. O ato financeiro há de ser amplo, geral, indistinto, abarcando, de forma absolutamente igual, servidores e agentes políticos. Tal correção, demais disso, deve apenas compensar a inflação dos 12 (doze) últimos meses, segundo oscilação do índice determinado na lei autorizativa (art. 37, X da CF).

Também, a revisão geral anual não pode nunca emanar de Resolução do Legislativo; há de haver lei formal específica:

"Art. 37 - .....

*"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".*

À vista da locução expressa no transcrito preceito, "*iniciativa privativa em cada caso*", pode haver, no âmbito do Município, duas leis sobre revisão geral anual; uma da Prefeitura, outra da Câmara. No entanto e para evitar quebra de isonomia entre os Poderes, recomenda-se a adoção de um mesmo índice econômico; isso, malgrado a suspensão liminar do art. 39, § 1º da Constituição (ADIN nº 2.135-4).

#### **6- 13º Salário**

A Lei nº 4.090, de 1962, em seu art. 1º, estabelece que, no mês de dezembro de cada ano, a todo empregado será paga, pelo empregador, uma gratificação salarial (13º salário).

Nesse cenário, põe-se evidente a relação de trabalho, profissional, funcional, que, por óbvio, refoge à situação jurídica do agente político.

De mais a mais, o 13º salário foi nomeado *Gratificação de Natal*, porém o detentor de mandato eletivo é recompensado, tão-somente, por subsídio em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação adicional (art. 39, § 4º da CF).

Essa linha de dicção é acolhida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo: "*É que o vereador é agente político detentor de mandato eletivo e seu vínculo jurídico com o Estado não tem natureza profissional, a ele não se estendendo os direitos sociais fundamentais previstos no art.124, § 3o, da Constituição Paulista, **devidos apenas aos servidores públicos, dentre eles o 13º salário** (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.002930-5 (175.943-0/6); grifamos.*

Nesse mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça concluiu que o **Deputado Estadual**, "*não mantendo com o Estado, como é da natureza do cargo eletivo, relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência, não pode ser considerado como trabalhador ou servidor público, tal como dimanada da Constituição Federal (arts 7o, inciso VIII, e 39, §3º), para o fim de se lhe estender a percepção da gratificação natalina. Recurso a que se nega provimento'" (Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 15.476 - BA, in RSTJ 192/584); grifamos.*

## **7- Sessões Extraordinárias**

A partir de fevereiro de 2006, com a edição da Emenda Constitucional nº. 50, os membros do Congresso Nacional não mais podem receber por sessões extraordinárias, os chamados "jetons".

Tal regra precisa ser estendida a todos os outros parlamentares da Nação, nisso incluídos os Vereadores. Essa verticalização do art. 57, § 7º da CF ampara-se nas razões que seguem:

- ❖ O sobredito dispositivo tem dois inequívocos escopos: a) *o da responsabilidade fiscal; b) o da recuperação da imagem do Poder Legislativo junto à sociedade brasileira.*
  
- ❖ Em Municípios com menos de 50 mil habitantes, 92% do todo nacional, como justificar a legitimidade e a economicidade no pagamento de sessões extraordinárias, quando as reuniões

normais, ordinárias, acontecem, regra geral, em uma única noite da semana?

- ❖ Os Deputados Federais e Senadores realizam, em média, três sessões ordinárias por semana e nada recebem por sessões extraordinárias. Sob a ótica da isonomia, por que os Vereadores devem ser indenizados pelo labor extraordinário, se realizam sessão normal, no mais das vezes, uma única noite da semana?
- ❖ Nos moldes do art. 29, VI da CF, a fixação remuneratória do Vereador submete-se ao que dispõem as outras normas constitucionais.
- ❖ A Lei Maior é mais que os atos locais fixatórios e as leis orgânicas municipais.

Nessa marcha, o não-pagamento de sessões extraordinárias para os Vereadores ampara-se na leitura simétrica do art. 57, § 7º da Carta Magna e nos princípios constitucionais da moralidade, economicidade e legitimidade da despesa pública.

Essa interpretação é acolhida por boa parte dos Tribunais de Contas do Brasil.

Confirma essa opinião o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, *“De mais a mais, em se tratando de sessão extraordinária, pelo princípio da simetria, se deveriam, aplicar, vênias permissas, aos municípios, os dispositivos constitucionais da Emenda Constitucional n.º 50, que vedou aos parlamentares federais o*

*pagamento de parcela indenizatória, em razão de convocação para tais sessões. Não vejo, pois, em que o parecer possa dar cobertura ao pleito dos nobres Vereadores. Justamente, o móvel, a "mens legis", o espírito da criação dos subsídios foi evitar que se lhes acrescessem os chamados "penduricalhos", que em outras palavras tornariam a determinação constitucional írrita. (Agravo Regimental nº. 70024813776).*

### **8- Verbas de Gabinete**

Há Edilidades que entregam, todo mês, determinada quantia para cada gabinete de Vereador; com isso, são bancadas despesas com combustível, celular, cópias xerográficas, material de escritório, participação em eventos, manutenção de veículos, entre outras. É a tal Verba de Gabinete que tem outras designações como, por exemplo, Auxílio Encargos Gerais de Gabinete ou Ajuda de Custo.

Tem-se impróprio o pagamento dessa verba, eis que compete ao Vereador produzir leis e fiscalizar o Executivo; jamais autorizar, ele próprio, despesa orçamentária, com exceção do Chefe do Legislativo Municipal.

Ao demais e no intento de reduzir custos, obter racionalidade operacional e melhor submeter-se aos princípios e regras do art. 37 da Constituição, o gasto camarário deve ser processado, de modo centralizado, no serviço administrativo da Edilidade e, não, em cada gabinete de Vereador.

Em face da economia de escala, licitações para bens e serviços logram preços mais vantajosos do que os obtidos na esfera de procedimento do Vereador.

Não bastasse isso, tem a imprensa noticiado, com certa freqüência, a apresentação de documentos "*frios*", adulterados, na comprovação de gastos à conta das tais verbas de gabinete.

Diferente do que acontece com os Deputados e Senadores, a atividade básica do Edil não exige descolamentos para além da fronteira municipal, o que dispensa verbas indenizatórias como o auxílio-moradia e a habitual ajuda de custo para transporte.

Há ainda de se ressaltar que, para despesas com viagem oficial, há sempre a opção legal do regime de adiantamento, sendo que, a termo literal da Lei 4.320/64, entendem alguns Tribunais de Contas que tal fundo esteja sob a responsabilidade formal de um servidor efetivo; não do agente político (art. 68).

De mais a mais e ante o fato de a Constituição misturar, em só artigo (39, § 4º), verbas remuneratórias (gratificação, adicional) e, também, indenizatórias (prêmio, verba de representação), tem-se argumentando que, frente à sua habitualidade, anterioridade e uniformidade, a verba de gabinete afronta o princípio do subsídio em parcela única, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Nesse diapasão, o Tribunal de Justiça do Paraná assim sustentou: *"ao autorizar o ressarcimento de despesas de manutenção de gabinete, realizadas de maneira discricionária, a resolução visou burlar o dispositivo constitucional que determina que não é possível acréscimos nos subsídios dos agentes políticos, "violando, assim, o princípio da moralidade administrativa, devendo os edis devolverem ao erário público os valores recebidos a tal título"* (Apelação Cível e Reexame Necessário nº 323810-0, de Maringá, 5ª Vara Cível).

Há também de se salientar que verba de gabinete sem prestação de contas tipifica-se, à perfeição, como parcela remuneratória.

### **9 - Retenções sobre a Remuneração do Vereador.**

Sob a redação original da Constituição, a seguridade social lastreava-se em contribuições dos empregadores e trabalhadores. Depois, a Emenda nº 20, de 1998, amplia esse leque de financiamento, incluindo todos os segurados da previdência social, neles também entendidos os agentes políticos.

Visando esses exercentes de mandato político, a Lei nº 10.887, de 2004, veio restabelecer contribuição previdenciária suspensa por Resolução do Senado (nº 26, 2005).

Assim, o ônus previdenciário retorna à Lei nº 8.212, de 1991, agora na alínea "j", do inciso I, do art. 12:

*"Art. 12. São segurados obrigatórios da Previdência Social:*

*j) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social; (Incluído pela Lei nº 10.887, de 2004)".*

Na condição de servidor estatutário, o Vereador continua recolhendo ao sistema local de aposentadorias e pensões. Inexistindo tal vínculo, contribui o Edil ao regime geral de previdência (INSS).

Amparadas naquela Resolução suspensiva do Senado, várias Câmaras deixaram de recolher ao INSS. Entretanto, após o ressurgimento legal do gravame, das multas aplicadas pelos fiscais federais e da não-concessão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP ao Município, depois de tudo isso, retornaram as Edilidades ao recolhimento do encargo; isso mediante confissão de dívida junto àquela autarquia federal, que concedeu parcelamento aos devedores.

Na condição de despesa própria do Legislativo Municipal, tal parcelamento há de ser honrado à conta do orçamento específico Câmara; nunca às expensas de dotações da Prefeitura.

(\*) "*Subsídio de Vereador - Histórico e Algumas Conclusões sobre a Situação Atual - 1ª. parte*" - Boletim do Legislativo da Governnet, set/09, p. 527; BDM, NDJ, out/09, p. 693, Boletim de Administração Pública Municipal, Fiorilli, out/09, assunto 129, Jurídica Administração Pública, ago/09, p. 23; IOB de Direito Administrativo, out/09, p. 216; Revista L&C n°. 136, da ed. Consulex, out/09 p. 13; Revista Zênite de Direito Administrativo e LRF, out./09, p. 251; CD-ROM, edição n°. 111, mar./abr. 2010 (751)).