

## VINCULAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES AOS DOS DEPUTADOS ESTADUAIS É INDEVIDA

Interessado: Francisco Willes Nunes Cavalcante, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Parnamirim (Consulta)

Advogado: Dr. Valério Ático Leite – OAB/PE Nº 26.504

Relator: Conselheiro Valdecir Pascoal

Presidente em exercício: Conselheira Teresa Duere

### RELATÓRIO

Trata-se de **Consulta** formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Parnamirim, Francisco Willes Nunes Cavalcante, questionando aspectos relacionados aos subsídios dos Vereadores. Consta parecer do órgão consulente (fls. 01/07).

Como de praxe, ouvi o MPCO - Ministério Público de Contas, que se manifestou por meio do Parecer MPCO nº 232/11 (fls. 11/15), da lavra da Procuradora Maria Nilda da Silva. Eis a íntegra do parecer ministerial:

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. FRANCISCO WILLES NUNES CAVALCANTE, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Parnamirim, nos seguintes termos, resumidamente:

- 1. A remuneração de vereadores, uma vez fixada em valor nominal, pode ser reajustada na própria legislatura?*
- 2. O momento da observação dos limites impostos ao subsídio dos vereadores pelo art. 29, VI e VII, deve ser o da fixação ou o do seu efetivo recebimento?*
- 3. Caso a Resolução que fixou os subsídios dos vereadores para a atual legislatura venha a ser declarada inconstitucional, ou possua omissão, deve prevalecer a Resolução da Legislatura anterior, de 2004?*
- 4. Lei estadual que vincula o subsídio do Deputado Estadual ao subsídio do Deputado Federal pode ser válida para fins de servir de limite ao subsídio dos vereadores?*

A presente consulta foi protocolada em 11/02/11.

É o relatório.

**Análise**

O feito preenche os requisitos dos arts. 197, 198 e 199 do RI deste Tribunal (Res.015/2010), logo impõe-se seja conhecida.

No mérito, constata-se que a remuneração de vereadores é um tema sempre recorrente no âmbito deste Tribunal, razão pela qual enseja exame sucinto, haja vista a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas e precedentes do STF, dentre outros.

O art. 29, VI, da CF/88 (com a redação dada pela EC nº 25/2000), prevê que o subsídio dos vereadores deve ser fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe a própria Constituição Federal e os critérios estabelecidos na Lei Orgânica Municipal. Em seguida, após fixar limites de acordo com o número de vereadores, dispõe que o total da despesa com a remuneração dos vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município (art. 29, VII).

Apesar de termos defendido, em outra oportunidade, que há possibilidade de revisão de subsídios, desde que cumprido o Princípio da Anterioridade e prevista na Resolução fixadora, nossa tese foi vencida em face da jurisprudência pacífica sobre a matéria, em sentido contrário, no âmbito deste Tribunal.

Assim, o TCE/PE entendeu que os Princípios da Anterioridade e da Autonomia Municipal restariam violados se houvesse qualquer alteração de subsídio (fixação ou majoração), no curso da legislatura. Precedentes: processos TCs. nºs 0703416-7, 0703579-2, 0703897-5, 0800648-9 e 0300335-8.

Pesquisa realizada no STF mostra que o entendimento naquela Corte Constitucional também é consolidado; a título de exemplo, citamos alguns excertos:

O STF, no bojo dos REs nº 226.751 e 145.018, firmou o **entendimento de que o critério de reajuste automático de remuneração é incompatível com o Princípio da Autonomia Municipal**, na medida em que o aumento das despesas de pessoal dele decorrente não se sujeita à decisão dos poderes locais.

ADIN Nº 891-9 – ES, DJ, 13.08.1993 :

“... não afeta a jurisprudência da Corte de que, além de contrária à vedação geral de equiparação e vinculação (CF, art.37, XIII), é ofensiva da autonomia do Estado-membro a lei que atrela, de qualquer modo, a remuneração de vereadores ou agentes políticos locais à do pessoal da união...ou mesmo – aí, contra o meu voto - a índices federais de mera indexação monetária...”(Sepúlveda Pertence).

ADIN nº 898-6-SC

“Ementa... 2. Ainda que impressione o argumento de que o art. 37, XIII, da CF não incide quando não se cuida de vencimentos

de servidores públicos, mas de remuneração de agentes de um dos Poderes do Estado, o Princípio da Autonomia do Estado-membro faz plausível a inconstitucionalidade material do atrelamento de subsídios de deputados estaduais aos dos deputados federais (cf. ADIN 491, cautelar, 22.4.92; Pertence, ADIN 891, cautelar, 23.6.92, Pertence).

É oportuna transcrição da Súmula 681 do STF:

**“É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária.”**

E ainda,

STF, RE 213524/SP- julgamento: 19/10/1999:

**“ A razão de ser de fixar-se ao término da legislatura em curso a nova remuneração está, justamente, em buscar-se a almejada equidistância, obstaculizando-se, assim, procedimento que implique legislar em causa própria ou em prejuízo daqueles de facção política contrária.(...)”**

Portanto, com fundamento nos precedentes do STF e deste Tribunal, respondendo ao primeiro questionamento do consulente, há de ser esclarecido que, uma vez fixada a remuneração na legislatura anterior, não há possibilidade de majoração durante a própria legislatura, sob pena de desobediência aos Princípios da Anterioridade e da Autonomia do Município, bem como aos Princípios da Moralidade e da Impessoalidade.

O segundo questionamento do consulente decorre de raciocínio lógico-jurídico inerente ao primeiro.

Se a fixação da remuneração deve ocorrer na legislatura anterior em cumprimento ao Princípio da Anterioridade, art. 29, VI, da CF, logicamente é no momento da fixação, em valores nominais, que deve ser observado o preceito contido no art. 29, VII, no sentido de que a despesa com a remuneração dos Edis não deve ultrapassar o limite de cinco por cento da receita Municipal. Toda interpretação deve ter como base o momento da fixação da remuneração para evitar burla ao dispositivo constitucional. Ademais, deve-se ressaltar que o inciso VII precitado trata apenas de limite máximo.

Quanto ao terceiro questionamento, caso venha a ser declarada inconstitucional a Resolução da Câmara, ou apresente omissões, há de ser esclarecido que a declaração de inconstitucionalidade é ato de competência do Poder Judiciário, e, no caso de omissões, devem ser observados os princípios da CF e os critérios previstos em Lei Orgânica.

*Ad argumentandum*, eventualmente o Tribunal de Contas do Estado pode, à luz da Súmula 347 do STF, no caso concreto de apreciação das contas anuais, deixar de aplicar determinada Resolução, sempre que entender ser ela inconstitucional, e para efeito de cálculo nesta

hipótese prevalecerá a Resolução anterior. Isso, entretanto, é distinto do ato de declaração de inconstitucionalidade, a cargo do Judiciário. O consulente não foi claro ao formular a pergunta, por isso será considerado o entendimento no âmbito do controle externo.

É oportuno esclarecer que a discussão de prevalecer a Resolução da legislatura anterior, caso seja inconstitucional a Resolução que fixou os subsídios para a atual legislatura, foi enfrentada pelo STJ no R MS nº 5.456 – PE (95/9571-8), em que se discutiu a Resolução TC. 07/93. O recurso foi desprovido porque o STJ entendeu que a CF possibilitou ao Tribunal de Contas exercer o controle de constitucionalidade de leis e atos do poder público. Arts. 71 e 75 da CF e Súmula 347/STF, ou seja, pode prevalecer a Resolução da legislatura anterior, o que não pode é continuar sendo aplicada uma norma inconstitucional.

Por último, em relação ao quarto questionamento, é necessário pontuar que, nos termos do art. 29, VI, e alíneas, da CF, o subsídio máximo dos vereadores, nas condições que indica, é calculado, considerando-se um percentual sobre o subsídio do Deputado Estadual.

O dispositivo constitucional em referência trata de limite máximo de subsídio.

A vinculação, seja de subsídio ou de remuneração de servidor, é manifestamente inconstitucional por afronta aos arts. 37, XIII, 167 e 169 da CF, e como tal não tem eficácia jurídica.

Isso posto, opinamos no sentido de que a presente consulta seja conhecida e que se responda ao consulente o seguinte:

I-Em cumprimento ao Princípio da Anterioridade, previsto no art. 29, VI, da CF, e aos Princípios da Moralidade e da Impessoalidade, art. 37, caput, o subsídio dos vereadores será fixado na legislatura anterior para vigor na subsequente, não podendo haver reajuste na própria legislatura, sob pena de violação ao Princípio da Autonomia Municipal, devendo ser observado o limite de cinco por cento da despesa, previsto no art. 29, VII, da Constituição Federal, no momento da fixação dos subsídios.

II-caso a Resolução que fixou os subsídios dos Vereadores venha a ser declarada inconstitucional, deve ser observada a Resolução da Câmara publicada na legislatura anterior, inteligência expressa pelo STJ no RMS nº 5456/PE (95/9571-8). No caso de a Resolução apresentar omissões, deve ser observada a Lei Orgânica local e cumpridos os princípios da CF, art.29, caput, e princípios da CE, sendo, ainda, vedada qualquer espécie de vinculação nos termos dos arts. 37, XIII, 167 e 169 todos da Constituição Federal.

Tratando-se de tema que vem suscitando dúvidas também em nossas equipes de fiscalização, decidi ouvir a Coordenadoria de Controle Externo, que se manifestou por meio do **Parecer CCE nº 06/2011** (fls. 18 a 22), exarado nos seguintes termos:

Ementa: Fixação dos subsídios dos Vereadores. Observância do limite do art. 29, VI, da Constituição Federal quando da fixação da remuneração.

### **1-INTRODUÇÃO**

(...)

### **2-REQUISITOS PARA ADMISSIBILIDADE**

Preliminarmente, cumpre-nos analisar os pressupostos de admissibilidade previstos pela Resolução nº 15/10, Regimento Interno (RI) do TCE-PE:

- A parte é legítima (art. 198, XV, do RI);
- A parte apresentou parecer jurídico (art. 199, III, do RI) da União de Vereadores de Pernambuco, às folhas 02 a 07;
- A dúvida não versa sobre caso concreto (art. 199, II, do RI).

### **3-MÉRITO**

O presente processo recebeu parecer do Ministério Público de Contas (fls. 11 a 15), que discorre com brilhantismo sobre as questões levantadas pelo consulente. O entendimento desta Coordenadoria converge para aquele expresso naquela peça.

A despeito da concordância, pedimos vênias ao MPCO, para trazermos algumas considerações de mérito:

#### **Princípio da Anterioridade**

A Emenda Constitucional nº 25/00 restabeleceu o Princípio da Anterioridade, determinando que a definição do subsídio camarário acontece numa legislatura para valer na seguinte. Ainda, o posicionamento do TCE-PE, amparado nos Princípios da Impessoalidade e da Moralidade, é que o ato fixatório deve ser promulgado antes do pleito eleitoral.

Em observância ao artigo 29, *caput*, da Constituição Federal e aos Princípios da Moralidade e da Impessoalidade, assinalados no seu artigo 37, os subsídios dos Vereadores devem ser fixados em cada legislatura, em data anterior à realização das eleições municipais, para vigorar na legislatura subsequente.

#### **Vinculação**

Essa Corte de Contas já expressou o entendimento de que é inconstitucional espécie normativa municipal que autorize reajuste automático dos subsídios dos Vereadores, em face de vinculação à

remuneração dos Deputados Estaduais. Ou seja, não é possível, por ato normativo, vincular os subsídios dos vereadores a percentual do subsídio dos deputados estaduais, ou mesmo repassar reajustes concedidos aos deputados estaduais no curso da legislatura municipal, mesmo que por ato administrativo, em respeito à autonomia municipal (precedentes do STF: ADI 303; 691; 891; 898 e 3461).

A remuneração deve ser fixada em valores monetários, observados os limites percentuais máximos do subsídio dos Deputados Estaduais (inciso VI, alíneas “a” a “f”, do artigo 29 da Constituição Federal/88), bem como que o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não ultrapasse os 5% (cinco por cento) da Receita do Município (inciso VII do mesmo artigo).

A despeito desse posicionamento, diversas Casas Legislativas têm insistido em burlar os Princípios da Anterioridade, da Autonomia Municipal e da Moralidade, na medida em que distorcem a intenção legislativa e praticam a conversão de teto constitucional em parâmetro de vinculação.

#### **Reajustes**

Nesse cenário, e desde que não se ultrapasse o teto constitucional, os subsídios dos Edis só podem ser majorados, ao longo da legislatura, pela revisão geral anual de que trata a Constituição Federal (art. 37, X), instituto que se limita a compensar perdas geradas pelo processo inflacionário, nada mais que isso, não se confundindo com o aumento real significativo do verdadeiro acréscimo, visando à correção de situações de injustiças ou de necessidade de revalorização profissional de determinadas carreiras em decorrência de alterações no mercado de trabalho.

Na revisão geral anual, o ato financeiro há de ser amplo, geral, indistinto, cingindo, de forma absolutamente igual, servidores e agentes políticos.

#### **Momento de verificação dos limites**

Por serem limites, eles têm que ser verificados a todo momento. Inclusive, e sobretudo, quando da fixação dos subsídios. A fixação de subsídio em valores já superiores aos tetos constitucionais – sob o argumento de aplicabilidade desses limites apenas quando do pagamento – é uma vinculação disfarçada. Permitir essa forma de fixação seria, analogamente, permitir que a remuneração de um Desembargador fosse fixada em valores bem superiores aos dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (ultrapassando o limite de 90,25%, positivado no art. 37, XI, da Carta Magna), sob o argumento de que o valor efetivamente pago não ultrapassaria esse limite. A cada alteração do subsídio dos Ministros da Suprema Corte, e, portanto, do limite, haveria um aumento automático dos magistrados de segunda instância.

Ainda, sob um prisma mais amplo, admitir a possibilidade aqui aventada seria permitir a fixação de remuneração de todo

e qualquer agente público acima dos limites constitucionais e infraconstitucionais. Ainda que esses limites fossem respeitados quando dos efetivos pagamentos, tal fato implicaria majoração automática dessas remunerações quando da alteração (para cima) de seus limites.

#### 4-CONCLUSÃO

Com as considerações meritórias acima, amparados também no parecer do Ministério Público de Contas (fls. 11 a 15), opinamos que se responda à presente consulta nos seguintes termos:

1. Não é possível, por ato normativo, vincular os subsídios dos vereadores a percentual do subsídio dos deputados estaduais, ou mesmo repassar reajustes concedidos aos deputados estaduais no curso da legislatura municipal, mesmo que por ato administrativo, em respeito à autonomia municipal (precedentes do STF: ADI 303; 691; 891; 898 e 3461);
2. Ainda, e desde que não se ultrapasse o teto constitucional, os subsídios dos Edis só podem ser majorados, ao longo da legislatura, pela revisão geral anual de que trata a Constituição Federal (art. 37, X), instituto que se limita a compensar perdas geradas pelo processo inflacionário, nada mais que isso;
3. Na revisão geral anual, o ato financeiro há de ser amplo, geral, indistinto, cingindo, de forma absolutamente igual, servidores e agentes políticos;
4. Os preceitos constitucionais trazidos no art. 29, incisos VI e VII, por serem limites, têm que ser verificados a todo momento, inclusive, e sobretudo, quando da fixação dos subsídios;
5. A fixação de subsídio em valores já superiores aos tetos constitucionais – sob o argumento de aplicabilidade desses limites apenas quando do pagamento – é uma vinculação indireta, porquanto implica majoração automática desses subsídios quando da alteração de seus limites;
6. A Constituição Federal veda qualquer espécie de vinculação (arts. 37, XIII, 167 e 169). Dessa forma, norma fixadora que pratique vinculação, seja de subsídio seja de remuneração de servidor, é manifestamente inconstitucional, e como tal não tem eficácia jurídica.
7. Caso a Resolução que fixou os subsídios dos Vereadores venha a ser declarada inconstitucional, deve ser observada a Resolução da Câmara publicada na legislatura anterior, inteligência expressa pelo STJ no RMS nº 5456/PE (95/9571-8). No caso de a Resolução apresentar omissões, deve ser observada a Lei Orgânica local e cumpridos os princípios da CF, art.29, caput, e princípios da CE.

É o relatório.

## VOTO DO RELATOR

Eminentes Conselheiros, Sra. Procuradora-Geral, acolho as proficientes manifestações oriundas do Ministério Público de Contas e da Coordenadoria de Controle Externo. Com efeito, são pareceres que se complementam e elucidam com profundidade as relevantes indagações do consulente. Nada obstante, faço uma ponderação em relação à aplicabilidade imediata dessa nova interpretação proposta pela CCE e pelo MPCO, notadamente em relação ao momento de verificação dos limites máximos constitucionais referentes aos subsídios dos Edis.

À luz dos argumentos trazidos nos referidos pareceres, resta incontroverso que a aferição e a observância dos limites máximos constitucionais devem ser efetuadas tanto na época da fixação dos subsídios, na legislatura anterior, pelos vereadores (artigo 29, VI), como ao longo de cada exercício financeiro da legislatura. A consequência deste novo entendimento, caso seja acolhido pelo Pleno deste TCE, é que não mais se admitirá a fixação de subsídios em valores monetários superiores aos respectivos limites, conduta esta que, na prática, resulta numa percepção de subsídios sempre no topo dos limites, sendo, ademais, majorados automaticamente quando ocorre, por exemplo, reajuste dos subsídios dos Deputados Estaduais, o que, como visto, se revela um procedimento inconstitucional.

Ocorre que este Tribunal de Contas, até o presente momento, não havia deliberado pela inadequação constitucional deste procedimento legislativo. Daí porque proponho em minha resposta que este novo entendimento possua efeitos “*ex nunc*”, isto é, só seja exigido, para fins de imputação de débito (por excesso na percepção de subsídios) e julgamento de contas de Câmaras, a partir da legislatura de 2013. Assim, arrimado nos Princípios da Segurança Jurídica e da Presunção de Constitucionalidade da legislação municipal, aliados ao Princípio da Anterioridade da Fixação dos Subsídios (o que inviabiliza sua alteração no curso da mesma legislatura), defendo que, até o exercício financeiro de 2012, este TCE só deva imputar débitos quando a percepção de subsídios efetivamente suplantar os limites constitucionais.

Feita essa ponderação, VOTO, em preliminar, pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, que se responda ao consulente objetivamente nos seguintes termos:

1. Não é possível, por ato normativo, vincular os subsídios dos vereadores a percentual do subsídio dos deputados estaduais, ou mesmo repassar reajustes concedidos aos deputados estaduais no curso da legislatura municipal, mesmo que por ato administrativo, em respeito à autonomia municipal (precedentes do STF: ADI 303; 691; 891; 898 e 3461);
2. Desde que não ultrapassem os limites constitucionais, os subsídios dos vereadores só podem ser majorados, ao longo da legislatura, pela revisão geral anual de que trata a Constituição Federal, instituto que se limita a compensar perdas geradas

pelo processo inflacionário. Na revisão geral anual, o ato financeiro há de ser amplo, geral e indistinto, tratando de forma igual servidores e agentes políticos (artigos 37, X, e 39, § 4º, da CF);

3. Os limites máximos dos subsídios estatuídos nos artigos 29, VI e VII, 29-A, § 1º, e 37, XI, da Constituição Federal devem ser observados obrigatoriamente tanto pelo legislador municipal, no momento da fixação dos subsídios, na legislatura anterior, como pelo ordenador de despesas da Câmara durante cada exercício financeiro;
4. A fixação de subsídio em valores monetários já superiores aos referidos tetos máximos – sob o argumento da aplicabilidade desses limites apenas quando do efetivo pagamento – é inconstitucional por se tratar de uma vinculação indireta e implicar majoração automática desses subsídios quando da alteração de seus limites, o que contraria o artigo 37, XIII, da Constituição Federal;
5. À luz do Princípio da Segurança Jurídica, este novo entendimento, especificamente quanto ao momento de aferição dos limites estatuídos nos artigos nos artigos 29, VI e VII, 29-A, § 1º, e 37, XI, da Constituição Federal, só será exigido, para fins de imputação de débito e julgamento das contas anuais da Câmara, quando da fixação dos subsídios dos Vereadores para as legislaturas que se iniciam a partir de 2013;
6. Para a legislatura 2009-2012, o TCE-PE só imputará débito em relação aos subsídios dos Vereadores quando ficar evidenciada a extrapolação dos limites constitucionais.

---

OS CONSELHEIROS CARLOS PORTO, DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR E RICARDO RIOS PEREIRA VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE A PROCURADORA-GERAL, DRA. ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA.