

CONSULTA Nº 0300335-8

TEMA POLÊMICO: Vinculação da remuneração de vereadores a deputados estaduais
ORIGEM: Câmara Municipal de Petrolândia
RELATOR: Luiz Arcoverde Filho

A Consulta versa sobre três temas, mas apenas um deles considero polêmico: a possibilidade de vinculação da remuneração dos vereadores a deputados estaduais.

Eis a consulta:

“Alguns doutrinadores, dentre eles José Nilo de Castro e José Rubens Costa, defendem a possibilidade de fixação dos subsídios dos vereadores em percentual sobre os subsídios do deputado estadual. Supondo que determinada Câmara tenha procedido desta maneira, perquirimos: mesmo encontrando-se o Poder Legislativo municipal no meio da atual legislatura, em havendo aumento no subsídio dos deputados estaduais, haverá o reajuste automático do subsídio dos edis?”.

A questão é polêmica e este Tribunal de Contas vem admitindo em casos concretos a vinculação (processos de prestação de contas). Portanto, é preciso cautela na resposta.

O artigo 37, XIII da Constituição Federal estabelece:

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:”

.....

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;”

O entendimento amplamente majoritário na doutrina e na jurisprudência é de que o art. 37, XIII não alcança os agentes políticos, mas apenas os servidores públicos.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal tem algumas decisões que apontam para a inconstitucionalidade da vinculação da remuneração dos deputados estaduais a dos federais não por afronta ao art. 37, XIII, mas por violação aos princípios federativo e da autonomia do estado-membro. Por analogia, o mesmo argumento é válido para a vinculação da remuneração do vereador à do deputado estadual (ADIN 898, ADIN 943, ADIN 891, MS 21075-3, Rp 1437 e Rp 1396).

Nas ADINs citadas, a questão foi tratada de passagem quando do julgamento das medidas cautelares pedidas. Não houve decisões de mérito. Nelas há o registro da plausibilidade da tese da inconstitucionalidade, em face dos princípios do federalismo e da autonomia dos estados-membros. No Mandado de Segurança há o registro pelo relator de precedentes sob a Carta de 69 e da Constituição atual acerca da inconstitucionalidade da vinculação.

Na Rp 1437 é que se encontra o precedente mais significativo, embora exarado na vigência da Constituição de 69 e por outra composição do STF. Trata de representação (equivalente à atual ADIN criada em 1988) contra a vinculação da remuneração de deputados estaduais de Alagoas a dos deputados federais. Houve a concessão de liminar, por poder-se entrever possível quebra da autonomia estadual e em razão dos valores da remuneração dos deputados estaduais com a aplicação da vinculação serem altos. No mérito, a representação foi julgada procedente em 3.2.88 e publicação em 26.2.88. Parte da ementa assim dispõe: “...OFENDE O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA DO ESTADO DECRETO DE ASSEMBLEIA LEGISLATIVA QUE VINCULA A REMUNERAÇÃO DE SEUS DEPUTADOS (E RESPECTIVO REAJUSTE), A REMUNERAÇÃO (E RESPECTIVA VARIAÇÃO) PERCEBIDA, A QUALQUER TÍTULO, PELOS DEPUTADOS FEDERAIS”.

Os argumentos foram de que a competência para legislar é exclusiva da Assembléia Legislativa e que haveria quebra da regra que veda delegação de poderes. Na prática, haveria uma delegação da competência para o Congresso Nacional, representando quebra da autonomia dos Estados.

Outra Representação julgada procedente foi a de nº 1396 também do Estado de Alagoas, na vigência da Constituição de 1969, onde o Pleno reafirmou a incidência sobre a remuneração dos agentes políticos dos Poderes de Estado da regra constitucional proibitiva de equiparações e vinculações de qualquer natureza.

Por fim, merece registro o RE nº 181.715, julgado por uma das Turmas do STF em 6/8/96, cujo relator foi o Ministro Marco Aurélio. O Recurso Extraordinário foi impetrado contra decisão em ação civil pública que registra a impossibilidade de vinculação de remuneração dos vereadores a dos deputados estaduais, em face do art. 29, V e 37, XI e XIII da CF. Nas razões do RE, alega-se que o art. 37 não se aplica aos agentes políticos. No voto do relator pelo provimento do recurso, defende-se que a remuneração do pessoal do serviço público a que se refere o art. 37, XIII da CF não alcança os agentes políticos. Toda a questão, portanto, se limitou à aplicabilidade ou não do art. 37, XIII aos agentes políticos. Não se discutiu em qualquer momento a questão da quebra dos princípios federativos e da autonomia municipal, até mesmo porque a decisão tomada na ação civil pública a este ponto não fazia referência.

Diante das decisões do STF, é temerário afirmar que há jurisprudência firmada sobre a matéria. Contudo, algumas decisões apontam para a inconstitucionalidade da vinculação.

Fiz pesquisa pela internet em sites dos Tribunais de Contas e encontrei posições divergentes. Os Tribunais de Contas do Paraná e da Paraíba entendem que a vinculação seria inconstitucional. E o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul admite a vinculação.

Consta Relatório Prévio da Auditoria Geral da lavra do auditor Ruy Ricardo Harten Jr.

Ele propôs a seguinte resposta:

"... À primeira vista, parece haver plausibilidade na hipótese de fixação dos subsídios dos vereadores em percentuais dos percebidos pelos deputados estaduais, pois a Constituição Federal já tratou de impor limites precisos aos gastos com o

Legislativo Municipal. Ademais, os vereadores, por se tratar de Agentes Políticos, não se englobam na restrição, quanto à vinculação de remuneração dos servidores públicos, imposto no art. 37, XIII da Carta Federal.

Entretanto, a vinculação em termos percentuais dos subsídios dos vereadores aos dos deputados estaduais revela-se inconstitucional em face da violação ao Princípio da Autonomia Municipal. No mesmo sentido, a jurisprudência do STF considera inconstitucional a vinculação de remuneração de deputados estaduais a de deputados federais, conforme precedentes: ADIN Nº 898-6-SC DJ, 4.3.9994; ADIN Nº 943-5-PR DJ, 11.3.1994; MS Nº 21075-3-RN, DJ, 24.10.97 e ADIN Nº 891-9-ES, DJ, 13.8.1993."

Atualmente, como o Tribunal recentemente não se posicionou sobre a matéria e vem julgando prestações de contas sem questionar a vinculação e em razão do princípio da anterioridade na fixação da remuneração dos vereadores, resgatado pela EC 25/00, proponho uma adaptação na resposta para acatar as atuais vinculações, que ficaria posta nos seguintes termos:

Embora à primeira vista pareça haver plausibilidade na hipótese de fixação dos subsídios dos vereadores em percentuais dos percebidos pelo deputados Estaduais, em face dos limites impostos pela Constituição Federal aos gastos com o Legislativo Municipal em face da tese de que o art. 37, XIII da Carta Federal não se aplica aos agentes políticos, algumas decisões do Supremo Tribunal Federal apontam para a inconstitucionalidade da vinculação da remuneração dos deputados estaduais à de deputados federais, em razão da violação aos Princípios do Federalismo e da Autonomia Estadual (ADIN nº 898-6 SC, DJ 4.3.94; ADIN nº 943-5 PR, DJ 11.3.94; MS nº 21075-3 RN, DJ 24.10.97, ADIN nº 891-9 ES, DJ 13.8.93 e Rp 1437 AL, DJ 26.2.88). Pelas mesmas razões, a vinculação da remuneração dos vereadores à dos deputados estaduais seria inconstitucional por violação aos Princípios do Federalismo e da Autonomia Municipal.

Como a legislatura está em curso e vigora o Princípio da Anterioridade na fixação da remuneração dos

vereadores (art. 29, VI da CF), resgatado pela Emenda Constitucional nº 25/2000, as atuais leis ou resoluções que vinculem a Remuneração dos vereadores à dos deputados estaduais devem continuar a ser aplicadas, salvo decisão judicial em contrário. É de todo

recomendável, contudo, que para a próxima legislatura a iniciar-se em 2005 a remuneração dos vereadores seja fixada em valor certo, sem qualquer vinculação, sob pena de possíveis questionamentos acerca de sua constitucionalidade.