

RELATÓRIO PRÉVIO Nº 74/97

AUDITORIA GERAL – GAU-6 – AUDITOR VALDECIR PASCOAL
PROCESSO Nº 9700264-1

TIPO: CONSULTA

ORIGEM: PREFEITURA DE VITÓRIA DE S. ANTÃO

INTERESSADO(A): CARLOS JOSÉ BRECKENFELD

RELATOR: CONS. FERNANDO CORREIA

I

Versa este processo sobre CONSULTA formulada pelo prefeito eleito do Município de Vitória de Santo Antão, Sr. Carlos José Breckenfeld, o qual fórmula seis questionamentos, sendo cinco pertinentes à fixação da remuneração dos Agentes Políticos daquela municipalidade para a legislatura 1997-2000 e um relativo ao conceito de receita bruta para efeito de repasse orçamentário.

As proposições, elaboradas em forma de “teses”, são as seguintes (aqui consignadas objetiva e sucintamente):

1 – É válido o prazo instituído pela Lei Orgânica do Município para o Poder Legislativo fixar (para a legislatura subsequente) a remuneração dos Agentes Políticos Municipais?

2 – Se o Poder Legislativo não houver cumprido o prazo estipulado na Lei Orgânica municipal – tendo, todavia, fixado a remuneração antes do final da legislatura –, pergunta-se: é válida tal resolução ou passará a valer a resolução passada?

3 – Se a resolução disciplinadora da remuneração dos Edis houver assinalado que o Presidente da Câmara será remunerado sob a forma de representação, no montante de 100% da representação do Chefe do Executivo, pergunta-se: estará incluído neste montante o valor dos subsídios a que faz jus o Vereador?

4 – Se a resolução houver estabelecido uma “verba de gabinete”, para cada Vereador, no montante de 30% da estabelecida para os Deputados Estaduais, pergunta-se: esta verba de gabinete é considerada parcela remuneratória do Vereador? É legal tal acréscimo?

5 – Tem validade legal dispositivo da resolução estabelecendo que o reajuste da remuneração dos Agentes Políticos dar-se-á na forma que o Governo estabelecer, sem assinalar textualmente a que Governo se refere (municipal, estadual, federal)?

6 – Na hipótese de um artigo de resolução estabelecer que “farão parte da receita bruta do Município, para fins de repasse do duodécimo, todos tributos, bem como os valores recebidos a título de convênios e doações”, pergunta-se: pode convênios e doações constituírem a receita bruta?

II – ADMISSIBILIDADE

Todos os pressupostos de admissibilidade consignados nas Resoluções TC 03/92 e 24/95 estão presentes, motivo pelo qual opino, *in limine*, pelo **conhecimento** da presente consulta

III – MÉRITO

Antes de adentrar os questionamentos específicos do consulente, cumpro-me fazer um esclarecimento. O consulente, com o intuito de não adentrar a conjuntura fática específica do Município de Vitória – certamente visando evitar o arquivamento, *in limine*, desta consulta – optou por efetuar os quesitos “em tese”. Ocorre que devido aos diversos matizes que envolvem as questões suscitadas, seria impossível, ainda que “em tese”, responder aos questionamentos sem levar em conta a resolução aprovada pela Câmara de Vitória. Por isso, em contato telefônico com o interessado, solicitei o envio da citada resolução, no que fui, de

pronto, atendido (cópia da resolução às fls. 06/08). Dito isto, passo ao exame das questões.

PRIMEIRA QUESTÃO: 1 – É válido o prazo instituído pela Lei Orgânica do Município para o Poder Legislativo fixar (para a legislatura subsequente) a remuneração dos Agentes Políticos Municipais?

SEGUNDA QUESTÃO: 2 – Se o Poder Legislativo não tiver cumprido o prazo estipulado na Lei Orgânica municipal – tendo, todavia, fixado a remuneração antes do final da legislatura –, pergunta-se: é válida tal resolução ou passará a valer a resolução passada?

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 29, V que a remuneração dos Agentes Políticos municipais deverá ser fixada numa legislatura para vigor na subsequente, visou evitar com a regra supracitada o famoso “legislar em causa própria”. Foi, deveras, um avanço. Nada obstante, o constituinte não estabeleceu uma data limite específica para a fixação da remuneração, determinando apenas que fosse fixada até o término da legislatura.

Ocorre que as eleições dos governantes municipais se realizam no mês de outubro do último ano da legislatura, podendo chegar a novembro aos municípios com mais de duzentos mil eleitores, devido à possibilidade de segundo turno. Este fato acaba possibilitando que a remuneração seja fixada no entrementes compreendido entre as eleições municipais (out/nov) e o final da legislatura (15/dez), de sorte que o desígnio teleológico da regra presente no artigo 29 – “não legislar em causa própria” – poderia, no caso dos edis, ser maculado, na hipótese de pelo menos um deles haver logrado êxito no pleito municipal já realizado. Houve, com efeito, um deslize, uma omissão do constituinte de 1988 ao não ficar atento a tal possibilidade. Diante disto, diversos Estados e Municípios consignaram em seus Textos Constitucionais dispositivo determinando que a remuneração dos Agentes Políticos fosse fixada antes das eleições municipais. Tal regramento, além de harmônico com o *princípio da anterioridade* previsto na Lei Maior, acaba elidindo a citada omissão imune às questiúnculas “polí-

ticas” tão comuns nos períodos pós-eleitorais. Todavia, há quem defenda a incompetência do legislador municipal para instituir esta regra, sob a alegação de que este não poderia restringir – impondo novos cânones – onde o constituinte originário não restringiu.

Pois bem. A Lei Orgânica do Município de Vitória dispõe que a remuneração dos Agentes Políticos seja fixada antes das eleições municipais. Tal proposição foi descumprida pelo legislador da legislatura passada, porquanto só em 06.12.96 foi aprovada a resolução fixadora – Resolução Nº 01/96. Conquanto perfilhar com aqueles que defendem a competência do constituinte municipal para instituir tal dispositivo, bem como concordar que ficou patente o descumprimento do mandamento legal por parte do legislador municipal – passível, inclusive, de responsabilização por parte dos sujeitos prejudicados –, estou convicto de que a aprovação da Resolução Nº 01/96, ainda que extemporaneamente (após as eleições) por si só, não a inválida, eis que, consentânea com o disposto no artigo 29, V da Lei Maior. Ainda que houvesse unanimidade doutrinária quanto à eficácia do citado dispositivo da LOM, o seu descumprimento poderia ensejar a apuração da responsabilidade dos edis, mas não teria o condão de eivá-la de inconstitucionalidade. Resalte-se que com o intuito de minorar as inúmeras demandas judiciais decorrentes de antinomias verticais entre dispositivos de leis municipais e dispositivos de leis estaduais e federal, o STF – Supremo Tribunal Federal vem se posicionando no sentido de aproveitar ao máximo os atos normativos municipais, nos quais seja duvidosa a inconstitucionalidade.

TERCEIRA QUESTÃO: Se a resolução disciplinadora da remuneração dos edis houver assinalado que o presidente da Câmara será remunerado sob a forma de representação, no montante de 100% da representação do chefe do Executivo, pergunta-se: estará incluído neste montante o valor dos subsídios a que faz jus o vereador?

Esta indagação é consectária do estatuído no artigo 3º da Resolução Nº 01/96, o qual

dispõe que o vice-prefeito e o presidente da Câmara serão **remunerados** sob a forma de representação, cujo valor será de 100% da representação atribuída ao Prefeito.

Tendo-se em conta a precária técnica legislativa utilizada pelo legislador de Vitória, este dispositivo da Resolução há que ser interpretado em sintonia com o artigo 4º, que fixou a remuneração dos edis no montante de 60% da remuneração percebida pelos deputados estaduais. É, com efeito, este montante, de 60% da remuneração percebida pelos deputados estaduais, que constitui o valor da remuneração dos edis, inclusive do próprio presidente. Decerto que no caso do presidente do Legislativo este montante já está incluído no valor da representação consignada no artigo 3º (100% da representação do prefeito). *In casu*, poder-se-ia alegar a existência de uma antinomia entre o dispositivo que estatui, especificamente, a remuneração do Chefe da Edilidade e o dispositivo que estatui, genericamente, a remuneração dos demais vereadores. Todavia, analisando mais detidamente ambos os dispositivos chega-se à conclusão de que inexistente tal antinomia. Senão vejamos.

Como corolário do princípio da isonomia, a remuneração dos vereadores deverá a ser fixada em valores iguais. Ao mesmo tempo, nada impede que seja aprovada *uma verba de representação*, de natureza compensatória, em favor do Chefe do Legislativo Municipal. Tal verba, por possuir natureza indenizatória, não integra o conceito de remuneração, estando fora dos limites remuneratórios estabelecidos pela Lei Maior (Súmula TCE Nº 10 e 11). Pois bem, o legislador de Vitória instituiu em relação ao presidente da Câmara ambas as vantagens (remuneração e representação) num mesmo dispositivo (art. 3º), sob a epígrafe genérica de “representação”. Neste caso, o montante da representação, propriamente – aquela decorrente dos encargos da representatividade do Poder Legislativo –, deverá ser a diferença entre o montante total fixado no artigo 3º e o valor da remuneração do vereador consignado no artigo 4º.

Inconcebível o entendimento de que o artigo 3º contempla tão-somente a verba indenizatória, porquanto constar expressamente que se trata da REMUNERAÇÃO do presidente (“... serão **remunerados**...”). Inconcebível, outrossim, o entendimento de que o art. 3º faz referência tão-somente a parcela remuneratória (*stricto sensu*) do Chefe do Legislativo, eis que, neste caso, estar-se-ia diante de verdadeira afronta ao princípio constitucional da igualdade.

Passemos ao exemplo concreto. Se a remuneração do deputado estadual é de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), a remuneração do Vereador de Vitória será de R\$ 3.600,00 (três mil e seiscentos reais). O Presidente da Edilidade, além deste valor de R\$ 3.600,00 está autorizado, nos termos da Resolução (art. 3º), a perceber mais R\$ 4.400,00 reais, a título de representação, perfazendo um total de R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Neste caso, a parcela de R\$ 3.600,00 sofreria as majorações da remuneração dos parlamentares estaduais e a parcela de R\$ 4.400,00 seria alterada quando fosse alterada a representação do prefeito. Nunca é demais lembrar que apenas a primeira parcela (R\$ 3.600,00) estaria subordinada aos limites constitucionais.

Ressalte-se, por fim, que tais conclusões são resultado da aplicação de métodos hermenêuticos (interpretação lógico-sistêmica), de sorte que em nenhum instante adentrei o mérito da legitimidade do *quantum* dos valores fixados como remuneração para os Agentes Políticos do Município de Vitória. É obrigação do legislador fixar tais estipêndios em proporções éticas e razoáveis, condizentes com a realidade financeira do Município, sob pena de ser responsabilizado tanto pela comunidade, por meio da AÇÃO POPULAR, como pelo Ministério Público, por meio de ação civil pública. Sem falar no mais eficiente dos controles, qual seja: “o direito que tem a população de não reconduzir aos cargos os agentes políticos descomprometidos com os princípios da legalidade, da moralidade e da razoabilidade.

QUARTA QUESTÃO – Se a resolução houver estabelecido uma “verba de gabinete”, para cada vereador, no montante de 30% da estabelecida para os deputados estaduais, pergunta-se: esta verba de gabinete é considerada parcela remuneratória do vereador? É legal tal acréscimo?

Existe toda uma crítica em relação à instituição das chamadas “verbas de gabinete” por parte dos parlamentos modernos. No mais das vezes, o Órgão Legislativo repassa os valores para os parlamentares a fim de que estes possam manter o funcionamento dos gabinetes e contratar assessores de confiança. É quase regra, outrossim, a inexistência de prestação de contas destes repasses. Com o escopo de evitar tais deturpações é que os parlamentos modernos centralizam a manutenção do gabinete na própria estrutura administrativa do órgão legislativo, bem como enquadram as assessoria parlamentares dentro dos cargos (efetivos ou comissionados) administrativos do órgão.

Todavia, malgrado todas estas críticas, é praxe a instituição de tais dispêndios nas Casas Legislativas do Brasil. Este Tribunal de Contas firmou excelente posicionamento acerca desta matéria através da DECISÃO TC Nº 1069/95 (em anexo). Arrimado nos princípios da legalidade, da indisponibilidade dos recursos públicos e no basilar princípio republicano da “prestação de contas”, deliberou esta Corte nos seguintes termos:

A instituição de verba de apoio a gabinetes de vereadores depende do atendimento dos seguintes pressupostos:

a) que a sua implantação seja feita através de lei, que pode ser de iniciativa da Câmara, com a sanção do prefeito, e não mediante resolução interna;

b) a existência de dotação orçamentária específica no orçamento anual da Câmara;

c) prestação de contas da aplicação dos recursos pelo gabinete do vereador, que deverá ser submetida pela Mesa Diretora da Câmara à apreciação do Tribunal de Contas, para efeito de parecer prévio e votação

pelo plenário da Câmara de Vereadores.

QUINTA QUESTÃO – Tem validade legal dispositivo da resolução estabelecendo que o reajuste da remuneração dos Agentes Políticos dar-se-á na forma que o Governo estabelecer, sem assinalar textualmente a que Governo se refere (municipal, estadual, federal)?

Tal questionamento é resultado do disposto no artigo 7º da Resolução 01/96, que reza: “*O reajuste da remuneração dos Agentes Políticos dar-se-á na forma que o Governo estabelecer*”.

Mais uma vez se depara com a precária técnica legislativa. No caso dos vereadores, a partir do instante em que houve uma vinculação da remuneração destes à remuneração dos Deputados Estaduais, o critério de majoração será a própria variação da remuneração dos parlamentares estaduais. O disposto no artigo 7º é inócuo em relação aos edis, verdadeira “letra morta”.

Já com relação à majoração da remuneração do prefeito, pode-se dizer que a resolução é omissa. O artigo 7º nitidamente não se aplica ao Chefe do Executivo. Tal remuneração foi estabelecida em valor fixo (art. 2º) sem qualquer correlação com a remuneração de agentes políticos estaduais ou federais. Daí por que ser inócuo e inaplicável o disposto no artigo 7º em relação à remuneração do prefeito. Poder-se-ia alegar que o “Governo” a que se refere o citado artigo 7º seria o próprio Governo Municipal. Inadmissível, uma vez que o critério objetivo de majoração, tal qual o valor fixo inicial da remuneração, deverá ser estatuído pelo Legislativo, bem como obedecer ao princípio da anterioridade. O prefeito não poderá dispor sobre o critério de majoração da sua própria remuneração, por ser incompetente, nem tampouco fixá-lo no curso da legislatura, por contrariar o artigo 29, V da Constituição Federal.

Neste caso, tal omissão deverá ser suprida utilizando-se a Câmara do critério de reajuste fixado na legislatura passada para a remuneração do Prefeito.

SEXTA QUESTÃO – Na hipótese de um artigo de resolução estabelecer que “farão

parte da receita bruta do Município, para fins de repasse do duodécimo, todos os tributos, bem como os valores recebidos a título de convênios e doações”, pergunta-se: pode convênios e doações constituírem a receita bruta?

A princípio, entendi que tal questionamento estivesse relacionado com a definição de receita bruta para efeito do cálculo do limite constitucional (05% da receita) da remuneração dos vereadores. Caso assim o fosse, não haveria problemas em responder, haja vista a reiterada jurisprudência desta Corte no sentido de que os valores percebidos a título de convênios (SUS, por exemplo) não integra o conceito de receita bruta.

Nada obstante, o que o consulente deseja saber, de fato, é se os valores recebidos a título de convênios e doações são computados para o cálculo de duodécimo. Isto nos leva à conclusão de que o duodécimo destinado ao Legislativo de Vitória foi fixado numa proporção fixa da receita, o que é terminantemente defeso pela Constituição Federal (artigo 167, IV). Com efeito, a proposta orçamentária do Poder Legislativo deverá ser fixada *levando-se em consideração o programa de atividades e as atribuições do órgão*. A priori, não há qualquer dependência direta do duodécimo em relação à arrecadação municipal. Apenas no caso do Município enfrentar manifesta queda da arrecadação estimada, poderá estabelecer um cronograma de contingenciamento, englobando neste caso, todas as unidades administrativas do Município, inclusive o Poder Legislativo.

Ante todo o exposto, opino que se responda ao consulente nos seguintes termos:

I – É obrigação do legislador municipal fixar a remuneração dos Agentes Políticos em proporções éticas e razoáveis, condizentes com a realidade financeira do erário municipal, sob pena de ser responsabilizado tanto pela coletividade, por meio da AÇÃO POPULAR, como pelo Ministério Público, por intermédio da AÇÃO CIVIL PÚBLICA (CF, Arts., 5º, LXXIII e 129, III);

II – A constituição de 1988, em seu arti-

go 29, V, estabeleceu o *princípio da anterioridade* ao consignar que a remuneração dos Agentes Políticos Municipais (prefeito, vice-prefeito e vereadores) deverá ser fixada até o final da legislatura para vigor na subsequente. A Lei Orgânica do Município poderá estabelecer que a remuneração dos Agentes Políticos seja fixada antes das eleições municipais. Tal regramento estará harmônico com o *princípio da anterioridade* já mencionado. Caso o legislador municipal descumpra o prazo estipulado na Lei Orgânica, tendo, contudo, respeitado o prazo fixado pela Constituição Federal, a Resolução será tecnicamente válida, podendo, no entanto, os legisladores, serem responsabilizados por aqueles que se sentirem prejudicados pelo descumprimento do dispositivo da Lei Orgânica do Município;

III – Como decorrência do princípio da igualdade, a remuneração dos vereadores deverá ser fixada em valores iguais. O presidente da Edilidade poderá estar autorizado a perceber, além do valor da remuneração, uma *verba de representação* de natureza indenizatória (em razão dos encargos da representatividade do Poder Legislativo Municipal), não sujeita aos limites constitucionais previstos para a remuneração dos vereadores (Súmula TCE Nº 10 e 11). No mais das vezes, as resoluções disciplinadoras da remuneração dos edis estabelecem as referidas vantagens (remuneração e verba de representação) em dispositivos separados. Todavia, caso o legislador haja consignado que “o Presidente da Câmara será remunerado sob a forma de “representação”, no montante de 100% (cem por cento) da representação atribuída ao Prefeito”, restará incontestado que tal dispositivo estabeleceu ambas as vantagens (remuneração e verba de representação) sob a epígrafe genérica de “representação”. Assim sendo, o montante da verba de representação, propriamente, deverá ser a diferença entre o montante total fixado sob a rubrica genérica de “representação” e o valor da remuneração fixada para cada vereador;

IV – Os encargos decorrentes da manutenção dos gabinetes dos vereadores deverão

ser centralizados na própria estrutura administrativa do Poder Legislativo municipal, bem como as assessorias parlamentares (efetivas ou de confiança) deverão ser enquadradas dentro da estrutura de cargos administrativos da Câmara. Caso a Mesa Diretora opte pela instituição das denominadas “verbas de gabinete”, haverá de observar os seguintes pressupostos, sob pena de infringir os princípios da legalidade, da indisponibilidade dos recursos públicos e da prestação de contas:

a) a sua implantação deverá ser feita através de LEI, que pode ser de iniciativa da Câmara, com a sanção do prefeito, e não mediante resolução interna;

b) haverá de constar na lei orçamentária dotação orçamentária específica;

c) prestação de contas da aplicação dos recursos pelo gabinete do vereador, a qual deverá ser submetida pela Mesa Diretora da Câmara à apreciação do Tribunal de Contas, para efeito de julgamento das contas do ordenador dos dispêndios e parecer prévio;

V – Na hipótese da resolução disciplinadora da remuneração dos Agentes Políticos estabelecer que a remuneração dos vereadores será um percentual da remuneração fixada para os deputados Estaduais, não há que se falar em outro critério de majoração, porquanto ser este a própria variação da remuneração dos parlamentares estaduais. Caso a resolução fixe em favor do prefeito um valor

monetário exato, a título de remuneração, sem estabelecer o critério de majoração ou estabelecer um critério genérico, impreciso e ilegal – como, por exemplo, assinalar que os estipêndios serão reajustados *na forma que o “governo” estabelecer* –, haverá de ser adotado o critério de majoração determinada pela resolução anterior.

VI – O duodécimo orçamentário do Poder Legislativo municipal corresponde a 1/12 (um doze avo) do montante das dotações orçamentárias fixadas no orçamento anual em favor da Câmara. Não há relação direta do valor do duodécimo com a efetiva arrecadação do Município. O montante das dotações haverá de ser fixado, pelo legislador, levando em consideração a realidade financeira do erário municipal, bem como um prognóstico consistente do valor das despesas do Poder Legislativo para o próximo exercício financeiro. Inconstitucional, por afronta ao artigo 167, IV da CF, dispositivo de lei orçamentária determinado que o duodécimo do Poder Legislativo seja um percentual fixo da receita arrecadada.

É o relatório.

Em 17.02.97

Valdecir Fernandes Pascoal - Auditor

OBS. – Processo ainda não julgado pelo Tribunal Pleno. Este Parecer reflete o posicionamento da Auditoria Geral.