



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS



RESOLUÇÃO Nº 12.800

Tribunal de Contas dos Municípios
Ato publicado no D.O.E nº 35566,
de 06 / 03 / 2017, pg. 63
[Signature]
Responsável

Processo n.º: 201612998-00

Assunto: Consulta

Referência: Câmara Municipal de Abaetetuba

Consultantes: 2ª e 3ª Promotorias de Justiça da Comarca de Abaetetuba-PA

Relator: Conselheiro Cezar Colares

Exercício: 2016

EMENTA: CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE ABAETETUBA. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS PARA A LEGISLATURA /MANDATO DE 2017-2020

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA**, formulada sobre caso concreto de relevante interesse público, e respondida nos termos do **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 084/2012**, resolvem os **Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, por unanimidade, em **aprovar** a resposta à **CONSULTA**, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto do Conselheiro Relator, às **fls. 11 a 23**, que passam a integrar esta decisão.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em 06 de dezembro de 2016

[Signature]
Conselheiro **Sérgio Leão**
Presidente da Sessão

[Signature]
Conselheiro **Cezar Colares**
Relator

Presentes: Conselheiros Daniel Lavareda; Mara Lúcia; Antônio José Guimarães; Conselheiro Substituto Sérgio Dantas e Procuradora Maria Regina Cunha



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO CEZAR COLARES
Processo nº 201612998-00



Processo n.º: 201612998-00

Assunto: Consulta

Referência: Câmara Municipal de Abaetetuba

Consulentes: 2º e 3º Promotores de Justiça da Comarca de Abaetetuba-PA

Instrução: 2ª Controladoria

Relator: Conselheira Cezar Colares

Exercício: 2016

RELATÓRIO

Trata o presente processo de consulta formulada pelos Drs. Frederico Augusto de Moraes Freire e Regina Luiza Taveira da Silva, da 2º e 3º Promotoria de Justiça da Comarca de Abaetetuba-PA, por meio do **Ofício Conjunto n.º 001/2016-MP/2º e 3ºPJA (Ref. SIMP 004712-921/2016)**, que indaga sobre a situação vivenciada junto à Câmara Municipal de Abaetetuba, destacadamente, quanto a fixação de subsídios dos agentes políticos, para a legislatura/mandato de 2017-2020.

Os autos foram encaminhados à minha Relatoria, nos termos do vigente Regimento Interno (art. 300, caput - Ato n.º 17/2014), para exame de admissibilidade e demais providências de instrução.

É o breve relatório.

DA ADMISSIBILIDADE

A consulta vem formulada com apresentação objetiva dos quesitos e da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e se trata de matéria afeta à competência desta Corte de Contas. Ademais, versa a consulta sobre caso concreto de relevante interesse público, devidamente fundamentado, preenchendo, com isto, os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno, notadamente o permissivo do §2º, do art. 300¹, do mesmo diploma legal.

Destaca-se, por oportuno, que a presente deliberação não constitui prejulgado do fato ou caso concreto.

DO MÉRITO

Preliminarmente, cabe-me destacar que este TCM-PA, por intermédio da **Instrução Normativa n.º 004/2015²** (doc. anexo), consolidou as disposições constitucionais e legais, que estabelecem os critérios formais e materiais, bem como impõem limites, para

¹ Art. 300. As consultas, após protocoladas, serão encaminhadas ao Conselheiro Relator, observada a prevenção, nos termos da distribuição bienal, para exame de admissibilidade e regular processamento. (...)

§ 2.º Havendo relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta que versar sobre caso concreto poderá ser conhecida, a critério do Conselheiro Relator, caso em que será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgado do fato ou caso concreto

² Disciplina os procedimentos de fixação de remuneração dos agentes políticos e dos servidores públicos, no âmbito municipal, bem como dos demais atos de reajuste e revisão correlatos.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO CEZAR COLARES
Processo nº 201612998-00



averiguação de legalidade e regularidade, pontuados junto ao TCM-PA, quando da análise do controle externo, à luz dos artigos 29, inciso VI; 37, inciso X; 51, inciso IV; 61, §1º, inciso II, alínea "a", todos da Constituição Federal de 1988, para fins de **cadastro**, conforme imperativo contido no art. 21, alínea "e", da LC n.º 084/2012 c/c art. 15, da citada Instrução Normativa.

O indicado Ato Normativo, aprovado à unanimidade neste Colegiado de Contas, teve, a rigor, o assentamento na precípua atuação pedagógica-preventiva do TCM-PA, bem como na necessidade de uniformização dos processos de fixação de remuneração dos agentes políticos e dos servidores públicos, no âmbito municipal, bem como dos demais atos de reajuste e revisão dos mesmos, tal como assentado em sua exposição de motivos.

Traçadas tais linhas preliminares, passo ao enfrentamento das questões pontuadas na Recomendação n.º 002/2016-MP/2º, 3º e 4ºPJA, buscando uma apreciação mais didática da matéria submetida, à luz do posicionamento adotado por este TCM-PA, quando da apreciação dos atos de fixação e alteração de subsídios, aprovados pelos municípios paraenses, nos seguintes termos:

I – DA REGULARIDADE FORMAL DOS ATOS DE FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS:

O primeiro ponto de análise, para fins de cadastramento, dos atos encaminhados pelos Poderes Públicos Municipais, destinados a fixação ou revisão dos subsídios pagos aos agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores), está assentado na regularidade formal do instrumento adotado.

Neste sentido, destaco que para a fixação/revisão dos subsídios dos agentes políticos do **Executivo Municipal**, é exigida a forma de lei, em sentido estrito, de iniciativa da Câmara Municipal, não incidindo sobre a mesma, a vedação de anterioridade, conforme preleciona o inciso V, do art. 29, da CF/88³, com a redação dada pela EC 19/1998.

Lado outro, quanto a fixação dos subsídios dos **Vereadores**, regra diversa restou consignada, pela Constituição Federal, com o advento da Emenda Constitucional n.º 25/2000, com vigência a partir de janeiro de 2001, a qual suprimiu a pretérita redação constitucional⁴, do inciso VI, do art. 29⁵, a afirmação de que o subsídio dos Edis haveria de ser fixado por lei, ao passo que manteve inalterado o comando Constitucional no tocante a fixação dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, tal como acima declinado.

Do texto constitucional transcrito, exsurge que não restou expresso, pela Magna

3 Art. 29. (...): 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; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

4 Art. 29. (...): VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação EC nº 19/98)

5 Art. 29. (...):VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

Cezar Colares 2



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO CEZAR COLARES
Processo nº 201612998-00



Carta, a espécie normativa a ser aplicada no momento da fixação dos subsídios dos Vereadores, posição esta que passou a ser verificada após a edição da Emenda Constitucional n.º 25/2000, que excluiu do texto a afirmação “por lei de iniciativa da Câmara Municipal”, mantendo os demais comandos no mencionado inciso quanto aos critérios a serem utilizados para tal fixação.

Desta feita, no momento em que se trata dos subsídios dos Vereadores, há de se considerar que o inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal já transcrito não traz em sua redação a afirmação quanto ao tipo de norma legal deva ser produzida para tanto, diferente do que aduz o inciso V do mesmo artigo ao se referir aos subsídios dos ocupantes de cargo no Poder Executivo.

Nesse sentido, é o magistério de **JOSÉ AFONSO DA SILVA**⁶, *in verbis*:

O subsídio do Prefeito e do Vice-Prefeito será fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal. Assim também estava previsto para o subsídio dos Vereadores por força da EC-19/98. Contudo, a EC-25, de 14.2.2000 alterou essa disposição para determinar que o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais (não mais por lei de iniciativa da Câmara) em cada legislatura para a subsequente, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: (...)

Corroborando esse entendimento o mestre **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**⁷, ao analisar o tema quanto à exigência de lei para fixação ou alteração de remuneração, afirma em nota, que se transcreve:

Tal preceito, como já foi dito, concerne apenas a cargos, funções ou empregos no Executivo. Isto porque no Legislativo tal matéria não é disciplinada por lei, mas por resolução.

Esse é o entendimento que decorre da exigência constitucional, do já citado inciso VI do artigo 29 e, diante destas ponderações, é possível afirmar ser a resolução ou o decreto legislativo a norma correta para a fixação dos subsídios dos Vereadores, e não outra espécie normativa, lembrando que o Congresso Nacional do Brasil, ao fixar o subsídio de seus membros, o faz através de Decreto Legislativo⁸ e não por lei.

Compreendida a fixação dos subsídios dos Vereadores como matéria de competência exclusiva da Câmara e entendido que o exercício dessa competência não se sujeita a sanção por parte do Chefe do Poder Executivo, a Resolução - que não deixa de ser

6 Curso de Direito Constitucional Positivo – 35ª Ed. Revista e Atualizada – Malheiros Editores, p. 648 – jan 2012.

7 Curso de Direito Constitucional Positivo – 35ª Ed. Revista e Atualizada – Malheiros Editores, p. 274 – nota 20 – jan 2012.

8 DECRETO LEGISLATIVO Nº 276, DE 2014 Fixa o subsídio para os membros do Congresso Nacional, revoga os Decretos Legislativos nºs 805, de 20 de dezembro de 2010, e 210, de 1º de março de 2013; e dá outras providências.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO CEZAR COLARES
Processo nº 201612998-00



parte das normas legais elencadas tanto na Carta Constitucional Nacional, quanto na Constituição Estadual e ainda na Lei Orgânica dos Municípios e, igualmente, tem sua tramitação esboçada nos Regimentos Internos de todas as Casas Legislativas Nacionais - é a norma correta.

Outrossim, voltando a análise das recomendações assentadas por esta representação do Ministério Público Estadual, em especial, quanto ao entendimento de que a Constituição do Estado do Pará (art. 69, parágrafo único) e, ainda, o art. 42, §2º, da Lei Orgânica do Município de Abaetetuba, estabelecem a reserva de lei de iniciativa da Câmara Municipal para a fixação de subsídios dos vereadores, data vênua e respeitado entendimento diverso, a mesma não se pode manter.

É de importante destaque, ainda, que a EC n.º 29/2000, fez consignar especial limitação, pautada em critérios populacionais, para a delimitação do teto máximo, a ser respeitado pelo Poder Legislativo Municipal, a quando da fixação dos subsídios do Edis, diretamente pelas Câmaras Municipais, em uma legislatura para a subsequente, dada a regra da anterioridade, ali consignada.

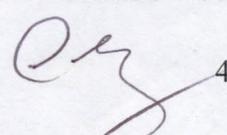
Afastou-se, portanto, a participação do Poder Executivo em tal fixação, deixando de ser necessária a sanção do Prefeito, como na norma constitucional anterior. Dessa forma, a fixação dos subsídios será iniciada e aprovada na Câmara Municipal, mediante resolução ou decreto legislativo, sendo em seguida promulgada e publicada para produzir seus efeitos, o que atende, ainda, tal como já declinado, a simetria com a previsão estabelecida ao Poder Legislativo Federal, onde a fixação dos subsídios de deputados e senadores é matéria da competência exclusiva do Congresso Nacional, como dispõe o art. 49, VII, da Constituição Federal.

Por essa razão, cabe reiterar que eventual dispositivo da Constituição Estadual ou de Lei Orgânica Municipal, que exija a sanção do Prefeito no ato que fixe a remuneração dos vereadores, **não foi recepcionado pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000**, o que faz com que tal dispositivo possa ser afastado.

Portanto, em razão do princípio da simetria e de acordo com as normas constitucionais vigentes, entendeu, este TCM-PA, à luz da já citada Instrução Normativa n.º 004/2015, que os subsídios dos vereadores devem ser fixados por meio de resolução ou decreto legislativo, iniciado e aprovado na respectiva Câmara Municipal, sendo desnecessária a sanção do Prefeito, conforme estabelece o art. 29, VI, da Constituição Federal.

Posicionamento tal que emerge, por fim, do princípio da hierarquia das normas, onde subsiste a indiscutível obrigatoriedade de adequação de todos os instrumentos legais, infraconstitucionais, nos quais inseridas as Constituições Estaduais e as respectivas Leis Orgânicas Municipais, aos comandos normativos e principiológicos, assentados pela Magna Carta, razão pela qual, qual a alteração inserida da Constituição Federal de 1988, por meio da indicada EC n.º 25/2000, operou-se espécie de derrogação aos demais dispositivos normativo-legais, que assentavam regra diversa, com base no texto original da Carta Cidadã.

Diante do exposto, sempre respeitando entendimento diverso, tal como declinado na manifestação deste *Parquet*, consideramos não haver qualquer nulidade ou

 4



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO CEZAR COLARES
Processo nº 201612998-00



impropriedade, quando da fixação dos subsídios dos Vereadores Municipais, por intermédio de Resolução, matéria esta, tal como inicialmente declinado, abordada e normatizada, no âmbito deste TCM-PA, através da **Instrução Normativa n.º 004/2015/TCM-PA**, destacadamente, em seu **art. 2º**, que transcrevo:

Art. 2º. A fixação dos subsídios dos Vereadores poderá ser instituída através de lei específica, Resolução ou Decreto Legislativo, cabendo a iniciativa, em qualquer caso, à própria Câmara Municipal, vinculada à regra da anterioridade, ou seja, fixada de uma legislatura para a subsequente, nos termos do art. 29, VI, da CF/88.

II – DOS PRAZOS PARA EDIÇÃO, APROVAÇÃO E PROMULGAÇÃO DOS ATOS DE FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS:

Conforme didaticamente assentado na **Instrução Normativa n.º 004/2015/TCM-PA**, de acordo com o destinatário da norma, ou seja, se destinada aos agentes políticos do Executivo Municipal ou do Legislativo Municipal, operacionaliza-se regra diversa, no que, em resumo, podemos indicar:

a) AGENTES POLÍTICOS DO LEGISLATIVO MUNICIPAL (VEREADORES):

É critério de regularidade formal, a observância do nomeado princípio da anterioridade, ou seja, deverá ser aprovada Resolução ou Decreto Legislativo, durante o curso da legislatura que se encerra, para vigorar para a imediatamente subsequente.

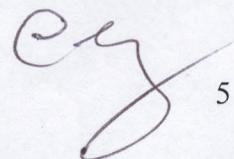
Em outras palavras, a fixação da remuneração dos vereadores eleitos, para o exercício seguinte, deverá ser realizada até 31 de dezembro do ano de final de legislatura, em atendimento aos princípios da moralidade e impessoalidade, consignados no **caput**, do **art. 37, da CF/88**.

Cabe destacar que, tal orientação já foi dada de maneira mais restritiva, quando se exigia a fixação, pela Câmara Municipal, em data anterior ao pleito eleitoral, a qual foi rechaçada por jurisprudência do C. STF, que entendeu pela impossibilidade de interpretação restritiva ao disposto no **art. 29, VI, da CF/88**, quando o legislador constituinte, assim não destacou fazer.

b) AGENTES POLÍTICOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL (PREFEITO, VICE PREFEITO E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS):

A fixação dos subsídios dos agentes políticos do Executivo Municipal, não possui mesma regra restritiva, o que se explica pela iniciativa legislativa, a qual incumbe à própria Câmara Municipal, seguindo o ato legal aprovado, à sanção do Prefeito Municipal.

Assim, a fixação dos subsídios vinculados ao Executivo Municipal, poderá ser realizada a qualquer tempo, inclusive no curso do mandato eletivo.


5



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO CEZAR COLARES
Processo nº 201612998-00



c) PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE X LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

É verdade que o dispositivo constitucional que sedia o princípio da anterioridade (CF, art. 29, VI) exige que sejam observados, quanto ao aspecto temporal, além da Constituição Federal, os critérios estabelecidos na respectiva lei orgânica, de forma que seria legítimo estatuir localmente um limite temporal para a alteração dos subsídios dos Vereadores.

Sabe-se que a Constituição Federal estabelece um limite temporal expresso (legislatura), além de permitir à lei orgânica local a estipulação de limite temporal menor para a fixação dos subsídios dos Vereadores para a legislatura superveniente.

No entender deste Órgão Ministerial, é nessa seara – a da fixação constitucional de competências legislativas – entende pela aplicabilidade e, portanto, da restrição a fixação dos subsídios, nos termos do **parágrafo único, do art. 21, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**.

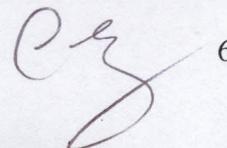
A denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal” afirma, na sua ementa, estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”. Foi editada com fundamento nos **artigos 163 a 169 da Constituição Federal**, mais especificamente no **art. 165, §9º da Carta**, que submete à disciplina de lei complementar importantes temas em matéria de finanças públicas.

Foi pensando em responsabilidade e em moralidade, que o legislador complementar federal buscou evitar a conduta, infelizmente muito comum no Brasil, de se promover aumentos de gastos com pessoal no final do mandato para que o pagamento somente ocorresse na administração subsequente, a cargo de outros gestores. A prática fazia com que o gestor que se despedia haurisse os bônus de popularidade decorrentes da concessão do aumento, enquanto seu sucessor arcava com o ônus fazer os respectivos pagamentos e consequentes cortes para reequilibrar as finanças do órgão.

A regra é necessária, adequada e proporcional, sendo dispensáveis maiores digressões para justificar sua implementação. Contudo, no tocante à fixação dos subsídios dos Vereadores, o conjunto de regras que disciplina a matéria – que não é pequeno – tem sede na CF/1988. A única autorização constitucional para que norma de outro quilate estabeleça novos critérios temporais para a fixação dos subsídios dos vereadores está no já citado e transcrito **art. 29, VI, da CF, que permite à Lei Orgânica Municipal – e somente a ela – fazê-lo**.

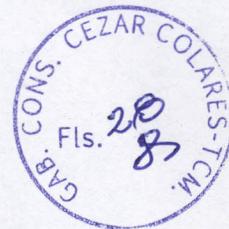
A restrição deve ser analisada no contexto do **art. 24, I, da CF/88**, que coloca o direito financeiro entre as matérias de legislação concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, sem que se exclua a competência do Município de suplementar a legislação federal estadual no que couber (**CF, art. 30, II**).

Assim, em se tratando de direito financeiro, cabe à lei federal apenas dispor sobre normas gerais (**CF, art. 24, §1º**), de forma que as normas específicas devem ser editadas

 6



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO CEZAR COLARES
Processo nº 201612998-00



pelos Estados, pelo DF e pelos Municípios (CF, art. 30, II) para atenderem às suas especificidades.

Nesse ponto reside uma das maiores celeumas do direito, qual seja, a precisa definição do que é uma norma geral e a partir de que ponto ela, por dispor sobre detalhes, passa a ser considerada específica. No segundo, caso, se a norma foi editada pela União e versa sobre matéria do âmbito da legislação concorrente, a aplicabilidade da regra específica se restringirá ao âmbito federal, se isto for possível.

Para a solução da consulta é fundamental que se perceba que em alguns casos, o legislador constituinte, visando a evitar as tradicionais discussões legislativas, administrativas e judiciais sobre graus de especificidade toleráveis em normas ditas gerais, prefere se adiantar e listar algumas matérias que ele considera gerais e que, portanto, devem necessariamente constar de “normas gerais”, cuja edição é privativa do Congresso Nacional.

O grande exemplo reside no direito tributário, ramo também sujeito à legislação concorrente de União, Estados e DF (CF, art. 24, I), mas que conta com a pedagógica ajuda do art. 146, III da CF/88 que diz caber à lei complementar dispor sobre normas gerais – e portanto editadas pela União, em virtude do art. 24, I – em matéria tributária, especialmente sobre, seguindo-se uma lista de matérias que o intérprete não tem autorização para entender como específicas.

Ao que parece, o legislador constituinte resolveu adotar técnica semelhante, com uma sutil diferença. Além de expressamente listar certas matérias que ele considera que necessariamente devem constar de lei complementar nacional (art. 165, § 9º), estipulou que uma matéria somente pode constar da lei orgânica municipal (outros critérios para a fixação dos subsídios dos vereadores).

A conclusão passa a ser impositiva: **a não aplicação ao caso da restrição constante do parágrafo único do art. 21 da LC 101/2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Digno de nota que a posição adotada por este TCM-PA, nos termos da **Instrução Normativa n.º 004/2015**, é a mesma, ainda que por fundamentos diversos, a que chegou o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais conforme abaixo transcrito (**Consulta nº 624801**):

É de mister, porém, distinguir a inexistência de prazo para a fixação do subsídio dos vereadores daquele previsto no art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000, o qual estipula a nulidade do ato de que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou Órgão referido no art. 20.

A uma, porque na primeira hipótese trata-se de fixação de subsídio, e na segunda, de aumento de despesa com pessoal;



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO CEZAR COLARES
Processo nº 201612998-00



A duas, porque o subsídio fixado somente vigorará na próxima legislatura, enquanto o aumento em final de mandato, no exercício corrente, sendo por isto coibido, gerando nulidade, se ocorrer; e

A três, porque o ato, a que alude o preceito legal, entendo ser singular, ou seja, emanado do próprio ordenador de despesa e, de outro lado, a Resolução instrumento por meio da qual é fixado o subsídio dos vereadores, advém de todos os edis que compõem a Câmara Municipal, sendo, portanto, um ato coletivo.

Diante do exposto, sempre respeitando entendimento diverso, tal como declinado na manifestação deste *Parquet*, consideramos não haver qualquer nulidade ou impropriedade, quando da fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais, quanto ao prazo fixado pela LRF, nos termos acima indicados.

III – DOS LIMITES MATERIAIS, FIXADOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA ESTABELECIMENTO DOS SUBSÍDIOS PAGOS AOS AGENTES POLÍTICOS, NA ESFERA MUNICIPAL:

Superados os elementos formais, acima inculpidos, quanto a forma do ato, sua aplicabilidade de acordo com a natureza do destinatário e a tempestividade, cabe-nos adentrar no aspecto material, ou seja, na composição e limitação dos valores fixados dos subsídios dos agentes políticos municipais.

Remetendo, mais uma vez, a Instrução Normativa n.º 004/2015, temos os seguintes comandos normativos, com pertinência:

Art. 13. *Em todos os casos de fixação, revisão ou reajuste, previstos nesta Instrução Normativa, caberá à administração pública realizar o prévio levantamento de planejamento e impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 165, da CF/88 c/c art. 17, da LRF.*

Art. 14. *Para a fixação de subsídios aos agentes políticos, bem como para eventual concessão de revisão geral anual, deverão ser observados, em cada caso, os limites fixados pela Constituição Federal, sob pena de glosa da despesa realizada a maior.*

A remissão normativa traz alerta para o indispensável planejamento e controle, por parte da Administração Pública, quanto aos gastos com pessoal, destacadamente os limites de despesas consignados de 54% (Poder Executivo) e 6% (Poder Legislativo), da Receita Corrente Líquida, por imperativo do previsto no art. 19, III c/c 20, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO CEZAR COLARES
Processo nº 201612998-00



Ressalte-se que, para além dos limites gerais de despesas com pessoal, não se pode descuidar dos limites específicos, fixados para os Agentes Políticos, tal como a seguir apresentamos:

1. REGRAS GERAIS E ESPECÍFICAS PARA O PODER LEGISLATIVO:

Com maior rigor, estabeleceu, a vigente Constituição Federal, diversos limites à composição dos subsídios dos vereadores, as quais deverão, obrigatoriamente, ser observadas, tanto para a elaboração do ato de fixação, quanto para as possíveis revisões gerais anuais, aplicáveis, no curso da legislatura.

Neste sentido, é de fundamental análise que, no caso de possíveis revisões gerais anuais, aplicáveis aos subsídios dos vereadores, deverá observar para além do percentual inflacionário, concedidos aos servidores do Poder Legislativo, os demais limites constitucionais, a seguir enumerados.

a) **LIMITE 01:** Subsídio do Prefeito (art. 37, inciso XI, da CF/88)

Os subsídios pagos, aos agentes políticos, do Poder Legislativo Municipal (vereadores), não poderão exceder o valor do subsídio fixado para o Chefe do Poder Executivo Municipal.

b) **LIMITE 02:** Subsídio dos Deputados Estaduais (art. 29, inciso VI, alíneas "a" a "f", da CF/88)

Os subsídios pagos, aos agentes políticos, do poder legislativo municipal (vereadores), deverão observar os percentuais máximos de 20%, 30%, 40%, 50%, 60% ou 75% estabelecidos em relação ao subsídio dos Deputados Estaduais, e cujo parâmetro assenta-se no número de habitantes do município, conforme abaixo discriminado:

NÚMERO DE HABITANTES	PERCENTUAL CALCULADO SOB A REMUNERAÇÃO DO DEPUTADO ESTADUAL
ATÉ 10.000	20%
DE 10.000 ATÉ 50.000	30%
DE 50.000 ATÉ 100.000	40%
DE 100.000 ATÉ 300.000	50%
DE 300.000 ATÉ 500.000	60%
ACIMA DE 500.000	75%

Lembramos que para levantamento estatístico do número de habitantes, em cada município, é utilizado, pelo TCM-PA, a base de dados do IBGE, com vigência para o exercício sob análise.

c) **LIMITE 03:** Receita Municipal (art. 29, inciso VII, da CF/88)



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO CEZAR COLARES
Processo nº 201612998-00



O total das despesas com subsídios dos vereadores, no curso do exercício, não poderá ultrapassar o limite percentual máximo de 5%, da Receita Municipal.

d) **LIMITE 04:** Total de Despesas do Poder Legislativo (art. 29-A, da CF/88)

Estabeleceu a Constituição Federal, com o advento da EC n.º 58/2009, que o total das despesas do poder legislativo, "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", conforme quadro abaixo:

NÚMERO DE HABITANTES	PERCENTUAL CALCULADO SOB A REMUNERAÇÃO DO DEPUTADO ESTADUAL
ATÉ 100.000	7%
ENTRE 100.000 E 300.000	6%
ENTRE 300.001 E 500.000	5%
ENTRE 500.001 E 3.000.000	4,5%
DE 3.000.001 E 8.000.000	4%
ACIMA DE 8.000.001	3,5%

A composição da base de cálculo, para aplicação dos limites percentuais acima, corresponde, como já transcrito, 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.

Cumpre-nos indicar, assim, quais receitas do município que, obrigatoriamente, devem integrar a base de cálculo, para levantamento do montante do repasse/duodécimo e para aplicação do limite em questão, tal como consignado na Resolução n.º 8.955/2008/TCM-PA:

RECEITAS TRIBUTÁRIAS:

- a) IPTU (*Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana*);
- b) IRRF (*Imposto de renda retido na fonte*);
- c) ITBI (*Imposto sobre a transmissão de bens inter vivos*);
- d) ISS (*Imposto sobre serviços*);
- e) Taxas;
- f) Contribuições de Melhorias;
- g) Juros e multa das receitas tributárias;
- h) Receita da Dívida Ativa Tributária;
- i) Juros e multas da dívida ativa tributária.

TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO:

- a) FPM (*Fundo de participação dos municípios*);
- b) ITR (*Imposto territorial rural*);



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO CEZAR COLARES
Processo nº 201612998-00



- c) IOF OURO (*Imposto sobre operações financeiras*);
d) ICMS DESONERAÇÃO (*Lei Complementar 87/96 – Lei Kandir*).
e) CIDE (*Contribuição de Intervenção no domínio econômico*)

TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS:

- a) ICMS (*Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços*);
b) IPVA (*Imposto sobre a propriedade de veículos automotores*).
c) IPI EXPORTAÇÃO (*Imposto sobre produtos industrializados*);

- e) **LIMITE 05:** Total dos Gastos com a Folha de Pagamento do Poder Legislativo (art. 29-A, §1º e §3º, da CF/88)

Por fim, no momento de fixação ou revisão dos subsídios dos vereadores municipais, deverá ainda ser considerada, como limitador impositivo, o total da despesa com a folha de pagamento da Câmara Municipal, a qual estará limitada ao total de 70% (setenta por cento) de sua receita, dentro da qual se inserem as seguintes despesas:

- ✓ *Folha de Pagamento de Servidores (efetivos, comissionados e temporários);*
- ✓ *Folha de Pagamento de Subsídio dos Vereadores;*
- ✓ *Despesas com serviços de terceiros, quando apurada que a mesma incidir em substituição de mão-de-obra.*

- f) **LIMITE 06:** Limite Total da Despesa com Pessoal do Poder Legislativo (art. 19, c/c art. 20, III, b, da LRF).

Tal como já destacamos, consigna, a Lei de Responsabilidade Fiscal, limites para a despesa com pessoal por cada esfera de Poder, sendo, no caso do Poder Legislativo Municipal, o percentual de 6%, da Receita Corrente Líquida – RCL, do exercício anterior.

Cabe, portanto, especial atenção do Presidente da Câmara Municipal, por ser específico ponto de controle em sua prestação de contas, observar, para todos os fins, o limite total da despesa de pessoal, no que se insere os subsídios pagos, em especial, a quando da aplicação, no curso da legislatura, da revisão geral anual.

Vale lembrar, contudo, que a LRF estabelece o chamado “limite prudencial”, o qual corresponde a 95%, dos 6% máximos, ou seja 5,7% da RCL, o qual veda o aumento de despesas com pessoal, excepcionando, no caso, a revisão geral anual.

2. REGRAS GERAIS E ESPECÍFICAS PARA O PODER EXECUTIVO:



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO CEZAR COLARES
Processo nº 201612998-00



Superados todos os limitadores estabelecidos, exaustivamente, para a fixação e revisão do subsídio pago aos vereadores, passemos aos limites consignados para os agentes políticos do Poder Executivo Municipal, destacadamente: Prefeito; Vice-Prefeito e Secretários Municipais.

Reitera-se, como de fundamental análise e cautela que, as revisões gerais anuais, aplicáveis aos subsídios dos agentes políticos do Executivo Municipal, deverão observar, para além do percentual inflacionário, concedidos aos servidores deste Poder, os demais limites constitucionais, a seguir enumerados.

a) **LIMITE 01:** Subsídio do Prefeito (art. 37, inciso XI, da CF/88)

Na esfera municipal, os subsídios pagos ao Prefeito Municipal representam teto remuneratório aos demais agentes políticos e servidores públicos municipais, ou seja, servidores públicos, vice-Prefeito e Secretários Municipais, não poderão perceber remuneração superior àquela fixada para o Chefe de Poder.

b) **LIMITE 02:** Subsídio dos Ministros do STF (art. 37, §12º, da CF/88)

O subsídio do Prefeito, por sua vez, não pode superar o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, podendo, contudo, o Estado, mediante emenda à sua própria Constituição, fixar no âmbito de seu território, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, restrito isso a 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (Artigo 37, § 12, CF).

c) **LIMITE 03:** Limite Total da Despesa com Pessoal do Poder Executivo (art. 20, III, b, da LRF).

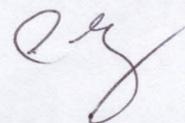
Novamente destaca-se que, a Lei de Responsabilidade Fiscal, consigna limites para a despesa com pessoal por cada esfera de Poder, sendo, no caso do Poder Executivo Municipal, o percentual de 54%, da Receita Corrente Líquida – RCL, com as exclusões previstas nos incisos I a VI, do §1º, do art. 19, da LRF.

Cabe, portanto, especial atenção do Prefeito Municipal, por ser específico ponto de controle em sua prestação de contas de governo, observar, para todos os fins, o limite total da despesa de pessoal, no que se insere os subsídios pagos, em especial, a quando da aplicação, no curso do mandato, da revisão geral anual.

Vale lembrar, contudo, que a LRF estabelece o chamado “limite prudencial”, o qual corresponde a 95%, dos 54% máximos, ou seja 51,30% da RCL, o qual veda o aumento de despesas com pessoal, excepcionando, no caso, a revisão geral anual.

IV – DA VERIFICAÇÃO DE CONFORMIDADE DOS ATOS DE FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS, PELO TCM-PA:

Conforme prelecionam a Lei n.º 084/2012 (Lei Orgânica do TCM-PA) e o vigente Regimento Interno desta Corte de Contas (Ato n.º 17/2014), os atos que fixam ou alteração os

 12



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO CEZAR COLARES
Processo nº 201612998-00



valores dos subsídios dos agentes políticos, no âmbito municipal, devem ser obrigatoriamente remetidos ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, após a sua edição, para fins de cadastramento.

A análise que incumbe a este TCM-PA, está adstrita a verificação de conformidade formal e material, conforme pontos já indicados acima, em especial, quanto ao atendimento dos limites máximos estabelecidos, de maneira exaustiva e didática, pela Constituição Federal.

Revela-se, portanto, como descabida a interferência desta Corte de Contas, quanto a manifestação pretendida, destacadamente, quanto a razoabilidade dos valores fixados, junto à Câmara Municipal de Abaetetuba, para o estabelecimento dos subsídios que serão pagos aos agentes políticos, na legislatura e mandato, do quadriênio 2017-2020.

A limitação fiscalizatória desta Corte de Contas, conforme imperativos de ordem constitucional, legal e regimental, asseguram a glosa de despesas com pessoal, no que se inserem os questionados subsídios, aos estritos contornos limitadores, tal como fixados pela Constituição Federal de 1988.

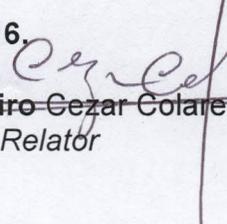
Outrossim, considerando que o ato (Resolução), aprovado pela Câmara Municipal de Abaetetuba ainda não foi remetido ao TCM-PA, para fins de cadastramento, este Tribunal se encontra impossibilitado de se manifestar sobre o seu teor e, assim, quanto ao atendimento dos limites fixados conforme regramento detalhado na presente Consulta.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, entendo estar atendido ao pleito formulado pelos Exmo. Promotores da Comarca de Abaetetuba, no que, apesar das pontuais divergências de entendimento e interpretação, quanto a matéria posta, cabe-me parabenizar pela atuação firme e incisiva, no que concerne ao controle das despesas públicas, com foco na preservação do erário e da máxima eficácia dos princípios constitucionais que devem balizar a Administração Pública e os atos de seus gestores.

Assento, ainda, como de fundamental destaque e conclusivamente que, os limites legais e constitucionais acima indicados, não devem conduzir ao entendimento de que, a fixação de subsídios dos agentes políticos, para a próxima legislatura, deverá ser estabelecida/aprovada, obrigatoriamente, dentro no valor máximo consignado na norma, cabendo especial prudência por parte do Legislativo Municipal, atento a realidade conjuntural econômica e política, tal como posta no Município de Abaetetuba, a exemplo de outros municípios paraenses e brasileiros, para no legítimo exercício de seu poder de autotutela e preservada a independência da Administração Pública, nas materiais que lhe são afeitas, por força constitucional, venha buscar a fixação pretendida, em valores razoáveis e em consonância com os apelos da sociedade civil, que os elegeu.

Belém, 06 de dezembro de 2016.


Conselheiro Cezar Colares
Relator