



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU
PALÁCIO VEREADOR ALBERTO RIBEIRO PINTO
Rua Emilia Pires, 135 - Embu-Guaçu - SP - CEP 06900-000
Tel/Fax 4661-1078 - E-mail camaraembuguacu@uol.com.br

José Antonio Pereira e os demais Vereadores que subscrevem, no uso das atribuições que lhes são conferidas por lei propõem o seguinte:

PROJETO DE LEI Nº 053/2001 - LEGISLATIVO
(Institui a verba de gabinete aos Vereadores).

Artigo 1º - Fica instituída a Verba de Gabinete dos Vereadores, de natureza indenizatória no valor de R\$ 900,00 (novecentos reais).

Artigo 2º - A verba instituída no artigo 1º, terá a finalidade de cobrir gastos com o funcionamento e manutenção do Gabinete do Vereador, nos itens a seguir:

- 1) com combustíveis e lubrificantes;
- 2) diárias de viagens;
- 3) com refeições;
- 4) com cópias fotostáticas e heliográficas;
- 5) gasto com conserto de veículo;
- 6) serviços de Comunicações (telefone);
- 7) despachos de correspondências (moto boy);
- 8) postagem de correspondências.

Artigo 3º - Nenhuma despesa, sob pena de glosa, poderá ser feita em desobediência ao disposto nos itens 1 a 6 do artigo anterior.

Artigo 4º - A Seção de Contabilidade, colocará à disposição dos Vereadores a verba de gabinete, todo dia 05 (cinco) de cada mês.

Artigo 5º - A utilização da verba de gabinete deverá ocorrer dentro do mês de seu recebimento.

Artigo 6º - O prazo para prestação de contas é de 02 (dois) dias, após o fechamento do mês.

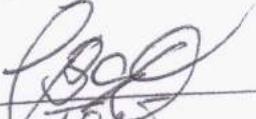
COMISSÃO de JUSTIÇA e LEGISLAÇÃO

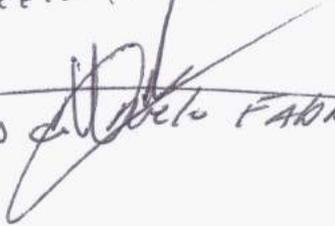
Relator: Tony Godoy

Parêcer: pela legalidade e
constitucionalidade de

EG/22/05/01


Tony Godoy

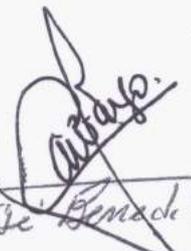

Obeida José

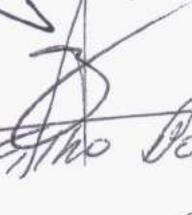

Heceles de Melo Fabre

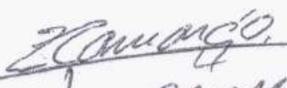
COMISSÃO de FINANÇAS e
ORÇAMENTO

Relator: pela legalidade e
constitucionalidade de

EG/22/05/01


José Benedito CAMARGO


Antonio Filho de Almeida


Zildo de CAMARGO

Do Assist. Adm

Expedido por 23

votos na 2ª

Ordinária.


23/março
2001.

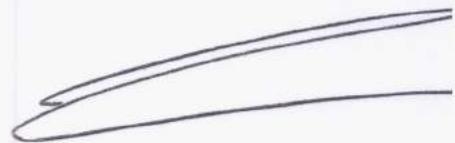
Autógrafo nº 014/200



Arguio - SP.


23/março
2001

Obs: Urgência Esq



PODER LEGISLATIVO



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU
PALÁCIO VEREADOR ALBERTO RIBEIRO PINTO
Rua Emilia Pires, 135 - Embu-Guaçu - SP - CEP 06900-000
Tel/Fax 4661-1078 - E-mail camaraembuguacu@uol.com.br

Parágrafo Único: A Seção de Contabilidade não dará cumprimento ao disposto no artigo 4º, caso o Vereador deixe de prestar contas no prazo estabelecido no caput.

Artigo 7º- A Seção de Contabilidade examinará as prestações de contas, manifestando-se conclusivamente.

Parágrafo Único - A baixa da responsabilidade será determinada pelo Presidente da Câmara.

Artigo 8º- As despesas constantes do artigo 2º itens 1 a 7 deverão ser comprovadas com notas fiscais, e a constante do item 8 com recibo dos Correios.

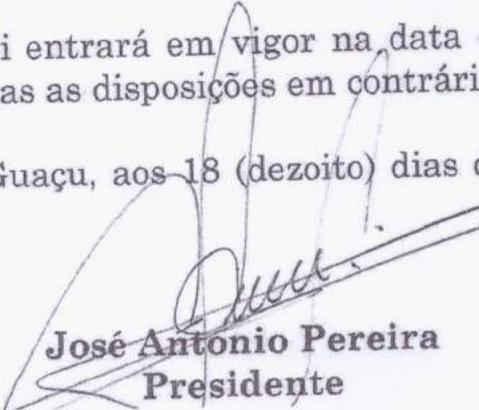
§ 1º - Todos os comprovantes de despesas deverão constar o nome do Vereador e a sua respectiva assinatura.

§ 2º - As notas fiscais não poderão em hipótese alguma conter emendas ou rasuras, e nem ser do tipo "simplificada".

Artigo 9º- As despesas decorrentes com a execução da presente Lei, correrão por conta de dotações próprias, consignadas no orçamento vigente.

Artigo 10- Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Embu-Guaçu, aos 18 (dezoito) dias do mês de maio de 2001.


José Antonio Pereira
Presidente




PODER LEGISLATIVO



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU
PALÁCIO VEREADOR ALBERTO RIBEIRO PINTO
Rua Emilia Pires, 135 - Embu-Guaçu - SP - CEP 06900-000
Tel/Fax 4661-1078 - E-mail camaraembuguacu@uol.com.br

Artigo 4º- A Seção de Contabilidade, colocará à disposição dos Vereadores a verba de gabinete, todo dia 05 (cinco) de cada mês.

Artigo 5º- A utilização da verba de gabinete deverá ocorrer dentro do mês de seu recebimento.

Artigo 6º- O prazo para prestação de contas é de 02 (dois) dias, após o fechamento do mês.

Parágrafo Único: A Seção de Contabilidade não dará cumprimento ao disposto no artigo 4º, caso o Vereador deixe de prestar contas no prazo estabelecido no caput.

Artigo 7º- A Seção de Contabilidade examinará as prestações de contas, manifestando-se conclusivamente.

Parágrafo Único - A baixa da responsabilidade será determinada pelo Presidente da Câmara.

Artigo 8º- As despesas constantes do artigo 2º itens 1 a 7 deverão ser comprovadas com nota fiscal ou cupom fiscal, e a constante do item 8 com recibo dos Correios.

§ 1º - Todos os comprovantes de despesas deverão constar o nome do Vereador e a sua respectiva assinatura.

§ 2º - As notas fiscais não poderão em hipótese alguma conter emendas ou rasuras, e nem ser do tipo "simplificada".

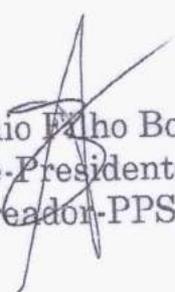
Artigo 9º- As despesas decorrentes com a execução da presente Lei, correrão por conta de dotações próprias, consignadas no orçamento vigente.

PODER LEGISLATIVO

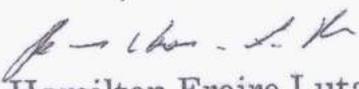


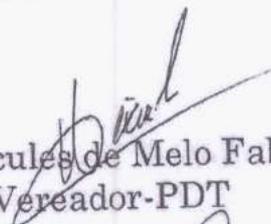
CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU
PALÁCIO VEREADOR ALBERTO RIBEIRO PINTO
Rua Emilia Pires, 135 - Embu-Guaçu - SP - CEP 06900-000
Tel/Fax 4661-1078 - E-mail camaraembuguacu@uol.com.br

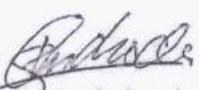
AUTORES DO PROJETO DE LEI Nº 053/2001 - LEGISLATIVO

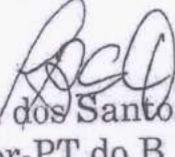

Antonio Filho Botelho
Vice-Presidente
Vereador-PPS


Antonio de Godoi do Espírito Santo
2º Secretário
Vereador-PPS

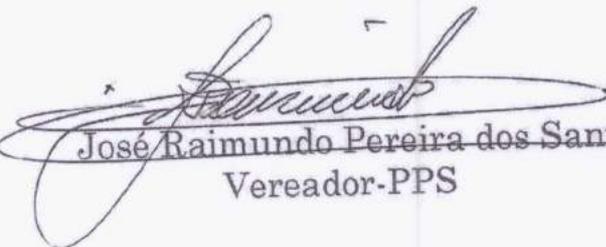

Hamilton Freire Luta
Vereador-PFL

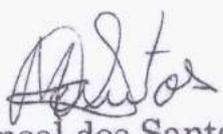

Hércules de Melo Fabre
Vereador-PDT


Jair Roschel de Andrade
Vereador-PPS

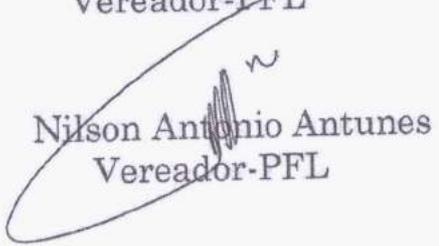

João Barbosa dos Santos
Vereador-PT do B

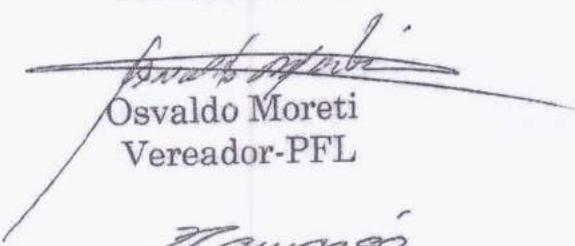

CAMARGO José Benedito
Vereador-PTB


José Raimundo Pereira dos Santos
Vereador-PPS

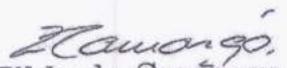

Manoel dos Santos
Vereador-PFL


Moacir Roberto da Silva
Vereador-PTB


Nilson Antonio Antunes
Vereador-PFL


Osvaldo Moreti
Vereador-PFL

Valdemar Soares de Oliveira
Vereador-PSDB


Zildo de Camargo
Vereador-PMDB



PALLO SÉRGIO VALENTE
ADVOGADO
CONSULTORIA JURÍDICA
CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

CONSULTA

Consulta-nos a Secretaria Administrativa da Câmara Municipal de Embu-Guaçu , invocando nossa opinião acerca da possibilidade da instituição da denominada “verba de gabinete” para fazer frente às despesas inerentes ao funcionamento dos gabinetes dos Vereadores .

RESPOSTA:

Com efeito , para que se responda ao indagado, iniciaremos discorrendo, sinteticamente, acerca das prerrogativas da Câmara Municipal , donde se extrairão posições fundamentais às conclusões.

A Câmara de Vereadores no exercício das atividades constitucionais e legais que lhe são inerentes, desfruta de prerrogativas próprias , em respeito à sua autonomia, que não se exaurem na função institucional precípua de fazer leis. Cabe-lhe , também , além desta , a função fiscalizatória , realçada pela própria Constituição Federal (art. 29, XI) e ainda as de assessoramento ao Poder Executivo local e a *administração de seus serviços*, tendo , para desincumbência desse mister constitucional que observar, *a priori* , as regras próprias ao seu funcionamento editadas pela Lei Orgânica Municipal e por seu Regimento Interno.

São essas prerrogativas essenciais à preservação da independência da Câmara .

Rua Estevam Aragão, 37, Embu-Guaçu, SP. - CEP 06900-000
Fone: (011) 7943-2409



PALLO SÉRGIO VALENTE
ADVOGADO

Dessa forma, além dos atos normativos próprios, comuns, de efeitos externos, como resultado de sua ação legiferante, encontram-se, na intimidade do colegiado local, atos que se denominam, *interna corporis*. *Interna corporis*, define Hely Lopes Meirelles *in* Direito Municipal Brasileiro:

“são somente aquelas questões ou assuntos que entendem direta ou exclusivamente com a economia interna da corporação legislativa, com suas prerrogativas institucionais ou com a faculdade de valorar matéria de sua privativa competência... Não se pode olvidar, todavia, que os interna corporis são atos formalmente administrativos e materialmente políticos. Na sua tramitação e forma ficam sujeitos ao exame judicial, como os demais atos; na valoração de seu conteúdo refogem da censura do Judiciário”

Se o ato de *interna corporis* operou-se em desconformidade normativa e lesou direito público ou individual será passível de sindicabilidade no Judiciário.

Por óbvio, não se quer aqui fazer confundir, com as assertivas supra, que tais atos, considerados de âmbito interno da Câmara, sejam eles, por isso, matéria de **deliberações por norma resolutiva** desta. Ao contrário, quer-se esclarecer, por via reflexa, que a **instituição da verba de gabinete**, assim como sua oportunidade, prende-se ao interesse interna corporis.

Rua Estevam Aragone, 37, Embu-Guaçu, SP. - CEP 06900-000
Fone: (011) 7943-2409



PALLO SÉRGIO VALENTE
ADVOGADO

Portanto não há que confundir-se *verba de gabinete dos Vereadores* com o *subsídio*, forma de remuneração, percebido por estes enquanto Agentes Políticos, em parcela única, à qual é vedado o acréscimo de quaisquer vantagens pecuniárias como "*gratificação, adicional, abono, verba de representação ou outra espécie remuneratória*" conforme disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal

Entende-se, conceitualmente, que *verba*, em sentido financeiro, quer dizer:

"toda soma ou parcela pecuniária, reservada ao pagamento de um certo número de despesas, ou o que se consumiu na execução de um serviço ou de um trabalho"(De Plácido e Silva, Vocabulário Jurídico)

Assim, a dita *verba de gabinete*, além de vinculada aos *interesses administrativos internos* da Casa, tem *caráter indenizatório* posto que outra coisa não faz senão ressarcir aos Agentes Públicos, expressão de sentido amplo que abrange todos aqueles que prestam serviços ao Poder Público, incluídos aí os Agentes Políticos, das despesas efetuadas no exercício do cargo. Faz coro conosco a festejada professora Dinorá Adelaide Musseti Grotti quando, abalizadamente, assevera:

"Também entendemos que as vantagens que têm caráter indenizatório não podem deixar de ser previstas, já que se trata de compensar o servidor por despesas efetuadas no

Rua Estevam Aragão, 37, Embu-Guaçu, SP. - CEP 06900-000
Fonc: (011) 7943-2409



PAULO SÉRGIO VALENTE
ADVOGADO

exercício do cargo; é o caso das diárias, das ajudas de custo e despesas de transporte. Não se pode pretender que o servidor que faça gastos indispensáveis ao exercício de suas atribuições não receba a devida compensação pecuniária. Trata-se da aplicação do princípio geral de direito que impõe o dever de indenizar a quem quer que cause prejuízo a outrem” (A Remuneração dos Servidores , DCAP, 01, 1999)

Destaca, ainda, o ínclito professor Carlos Ari Sundfeld:

“o fato de ter o seu trabalho remunerado por subsídio, que deve ser versado em parcela única, não impede o servidor de receber dos cofres públicos outras importâncias , sem caráter remuneratório do específico exercício do direito”

É notório que , hodiernamente, não há que se negar, são multifárias as funções da edilidade na efetiva representação dos munícipes nos seus mais variados anseios, demandando, por conta disso, despesas , inerentes às suas atribuições, que não podem ser suportadas pelos seus subsídios.

À guisa de informação, trazemos à lume , analogicamente, a conclusão que chegou Hélio Saul Mileski , Conselheiro do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, ao embasar decisão plenária da Corte, que adotou como orientação padrão quanto às verbas devidas aos Magistrados e demais agentes remunerados mediante subsídios, *verbis*:

Rua Estevam Aragão, 37, Embu-Guaçu, SP. - CEP 06900-000
Fone: (011) 7943-2409



PAULO SÉRGIO VALENTE
ADVOGADO

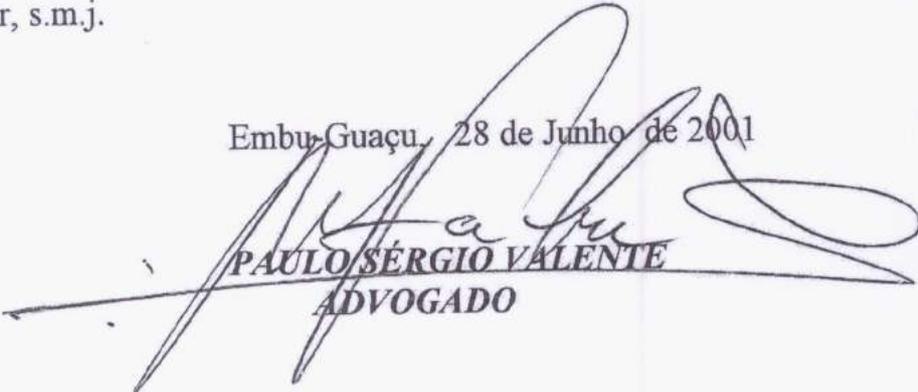
“Dessa forma, inexistindo impeditivo para o pagamento de parcelas de cunho indenizatório, até porque se assim não fosse estaria sendo promovida uma redução indireta dos subsídios, que, por sua natureza retributiva, possuem caráter alimentar com proteção constitucional de irredutibilidade, está assegurado o percebimento, à conta, por exemplo, de ajuda de custo e diárias”

Assim entendida a *verba de gabinete*, e seu caráter indenizatório, CONCLUI-SE pela possibilidade de sua instituição pela Casa, devendo ser precedida de Lei específica, onde constarão as hipóteses em que serão devidas, seus valores, assim como o dever de prestar contas.

Anote-se, por derradeiro, que os valores porventura fixados deverão respeitar os parâmetros elencados na Constituição Federal (art. 29-A, limite global) e, se consideradas despesas obrigatórias de caráter continuado, haverão de seguir, também, os ditames da Lei Complementar nº 101/2000. Tais despesas, por certo onerarão a dotação de custeio de administração da Câmara e não a rubrica dos gastos com pessoal.

É o parecer, s.m.j.

Embu-Guaçu, 28 de Junho de 2001


PAULO SÉRGIO VALENTE
ADVOGADO

2 - PARECER

Subsídios Dos Agentes Políticos Municipais - Emenda Constitucional nº 19/98 - Auto-aplicabilidade

Porque os dispositivos da Emenda Constitucional nº 19/98, no que diz respeito ao regime remuneratório dos agentes políticos municipais, são auto-aplicáveis, impõe-se à Câmara Municipal, através de lei, fixar e/ou alterar os seus subsídios, adaptando-lhes o regime à precitada Emenda Constitucional.

Deliberações administrativas do Supremo Tribunal Federal e de Tribunal de Contas não têm o condão de suspender efeitos de Emenda Constitucional. Validade de declarações formais individuais de destinatários de subsídios (propter laborem e ex facto officii) para composição dos subsídios dos agentes políticos locais. Subsídio em parcela única, aí se incluindo verba de representação. Caráter ressarcitório das sessões extraordinárias, no recesso parlamentar ou na sessão legislativa normal.

José Nilo de Castro

Prof. de Direito Administrativo e Direito Municipal
na Faculdade de Direito Milton Campos
Mestre e Doutor em Direito Administrativo

CONSULTA

O Vereador Presidente da Câmara Municipal de Juiz de Fora honra-nos com a seguinte consulta para responder em forma de parecer.

A) A Câmara Municipal de Juiz de Fora, através da Resolução nº 1.078, de 02 de outubro de 1996, fixou a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores para a legislatura de 1997/2000, consoante os seguintes parâmetros:

1 - A remuneração do Prefeito correspondente a 100% da do Deputado Estadual, acrescida de 1/3 de verba de representação; a do Vice-Prefeito correspondente a 1/4 da do Prefeito, acrescida de 2/3 de verba de representação incidente sobre a do Prefeito (arts. 2º e 3º, e parágrafo único, da Resolução nº 1.078/96).

2 - A remuneração dos Vereadores correspondente a 75% da remuneração total percebida, em espécie, pelos Deputados Estaduais. Assegurou-se, também, ao Presidente da Câmara Municipal verba de representação equivalente a 1/3 do valor de sua remuneração, e aos Vereadores, por reunião extraordinária, até o limite de 4 por mês, previu-se o direito de perceber 1/30 (um trinta avos) da remuneração mensal (arts. 4º, 5º e 6º da Resolução nº 1.078/96).

3 - No artigo 8º da precitada Resolução Legislativa, caracterizou-se a remuneração do Deputado Estadual, para este fim, como o total do valor financeiro recebido pelo parlamentar estadual, em espécie, consoante declaração expedida pela Assembléia Legislativa ou por informação expressa e formal de Deputado.

B) Com base nesse contexto normativo, informa ainda o Consulente que o Prefeito Municipal, como os anteriores, embora sabendo que os Deputados não recebiam nem recebem apenasmente a quantia de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) mensais, conforme declaração da Assembléia Legislativa, mas muito mais que isto, como é torrencialmente sabido, sempre se recusaram a perceber valor superior ao mencionado, acrescentando-se-lhe tão-somente a verba de representação de 1/3. Assim, o quadro remuneratório dos agentes políticos locais (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores), em Juiz de Fora, é o seguinte:

Prefeito - R\$ 8.000,00

Vice-Prefeito - 1/3 deste valor

Vereadores - R\$ 8.000,00

Presidente da Câmara - R\$ 8.000,00, mais 1/3 deste valor.

C) Informa, por fim, o Consulente que, com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, o anterior Presidente da Câmara Municipal suspendeu o pagamento da verba ressarcitória referente às reuniões extraordinárias, prevista no artigo 6º da multicitada Resolução Legislativa de nº 1.078/96. Desejando saber se o conteúdo normativo desta Resolução atendia aos requisitos constitucionais vigentes até a publicação da Emenda Constitucional nº 19/98, levando-se em conta a real remuneração dos Deputados Estaduais, indaga-nos:

1 - "São de eficácia reduzida, conforme entendimento, em sessão administrativa, do Supremo Tribunal Federal, dispositivos da Emenda Constitucional nº 19/98? Independentemente de lei federal estabelecadora do teto, está o Legislativo Municipal obrigado a cumprir a orientação do Excelso Pretório ou pode fixar os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores e Secretários Municipais, via lei ordinária municipal?"

2 - Tendo em vista a proibição expressa do § 4º do artigo 39 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, pode a verba de representação do Presidente da Câmara ser incorporada ao seu subsídio, fixando-o em parcela única, porém superior ao dos demais Vereadores?"

3 - Pode, ainda, o Presidente da Câmara usufruir de verba de gabinete, de natureza indenizatória e sujeita à prestação de contas? Que mecanismos e cuidados imprescindíveis à sua implantação, se possível a verba de gabinete? Pode esta verba ser estendida aos demais gabinetes dos Vereadores?"

4 - Tendo em vista a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98 ao artigo 57, § 7º, da CF/88, passando a referir-se expressamente à sessão legislativa extraordinária, o que pressuporia a convocação extraordinária no período de recesso parlamentar, deu-se entender que não mais poderão ser indenizados os Vereadores quando da realização de reuniões extraordinárias?"

DIREITO PÚBLICO NOTAEZ - 2000

5 - Tem esta verba referente às reuniões extraordinárias ou mesmo às sessões legislativas extraordinárias natureza indenizatória e assim entram no cômputo dos valores sujeitos ao teto máximo de Ministro do STF?

6 - Ao admitir-se a possibilidade de se votar lei municipal agora, poderá a mesma remuneração ser fixada nos termos da Resolução nº 1.078/96 e ser mantida a remuneração do Presidente da Câmara no valor de R\$ 8.000, 00 (oito mil reais) mensais, embutindo-se a verba de representação, assim como a dos demais Vereadores nos patamares de R\$ 8.000, 00 (oito mil reais)?

7 - Não sendo atingido o limite de 75% da remuneração dos Deputados Estaduais com o pagamento dos Vereadores, porque os Deputados auferem valores, em espécie, superiores aos R\$ 6.000, 00 (seis mil reais), conclui-se pela aplicabilidade do teto hoje percebido por Ministro do STF, no valor de R\$ 10.800,00 (dez mil e oitocentos reais)?

8 - Fixando-se o teto em nível federal por lei de iniciativa conjunta e se este teto inviabilizar em valores a remuneração atualmente paga aos Vereadores e demais agentes políticos locais, na forma da lei municipal específica, impõe-se ao Legislativo reduzir o valor precitado, para adequá-lo ao novo teto e impõe-se aos agentes políticos, que perceberam a mais neste período, restituir os valores pagos antes da fixação do teto?"

D) Pela importância de que se reveste a questão posta na consulta, antes das respostas aos quesitos, cumpre-nos, primeiramente, situar a origem da remuneração dos agentes políticos, seu conceito, conteúdo, critério da vinculação e consectários, à luz da doutrina, da legislação e da jurisprudência. É o que faremos a seguir.

1 - Origem da remuneração dos agentes políticos

1 - Remonta ao Brasil Imperial a concessão de remuneração dos agentes políticos. A Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, sob a influência das Constituições européias e dos Estados Unidos, inaugurou-a, vivamente, sob a inspiração do regime constitucional francês, a título de indenização (*indemnité*). Prescrevia o artigo 39 da Constituição Imperial, *verbis*:

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 98

"Art. 39. Os Deputados vencerão, durante as Sessões, um Subsídio pecuniário, taxado no fim da última Sessão da Legislatura antecedente. Além disto se lhes arbitrará uma indenização para as despesas da vinda e volta."

No artigo 51 assim se prescreveu, *verbis*:

"Art. 51 - O Subsídio dos Senadores será de tanto, e mais metade, do que tiverem os Deputados."

2 - Percebe-se, à evidência, na literalidade das disposições normativas inaugurais da matéria em nosso direito constitucional, que a remuneração tinha caráter de simples indenização, de compensação ou reembolso dos gastos de viagem impostos pelo exercício do mandato eletivo. Acolhia-se, no conceito de *subsídio* (que provém do latim *subsidium*, socorro, ajuda, auxílio), a indenização que englobava o pagamento das sessões e a ajuda de custo, em termos totais, observando-se o princípio da anterioridade.

3 - Nas Cartas Republicanas, vejam-se-lhes as disposições concernentes: na Constituição de

DIREITO PÚBLICO NOTADEZ - 2000

1891, artigo 22, elimina-se o uso da palavra indenização; a de 1934, artigo 30; a de 1946, artigo 47, que inova a matéria, desdobrando o *subsídio fixo e variável*, com a ajuda de custo; em 1965, pelo AI nº 2, de 27 de outubro de 1965, emprega-se, pela primeira vez, o termo remuneração, com vinculação, isto é, os Deputados Estaduais não poderiam perceber remuneração superior a 2/3 da que percebem os Deputados Federais; a Carta de 1967, artigo 35, prevê a remuneração, sob a roupagem de subsídio, fixo e variável, e a ajuda de custo, com vinculação (art. 13, VI) da remuneração dos Deputados Estaduais à dos Federais. Na Carta de 1988, quanto aos parlamentares, tem-se a disposição do artigo 49, VIII, e quanto aos agentes políticos locais, tem-se a ordenação do artigo 29, V, uniformizando-se, aqui e ali, o termo *remuneração*, antes, porém, da Emenda Constitucional nº 19/98, conforme veremos oportunamente.

4 - Até a Constituição de 1988, a matéria referente aos ganhos dos agentes políticos municipais era tratada, ora pelas Cartas Estaduais e suas respectivas Leis Orgânicas Municipais, ora pela Constituição Federal (art. 16, § 2º, da Constituição de 1967), ora pela Legislação Complementar Federal (Lei Complementar nº 25, de 02 de julho de 1975 - quanto à remuneração de todos os Vereadores - art. 15, § 2º, da Emenda nº 1/69) e quanto à remuneração dos Prefeitos, pelas Cartas Estaduais e Leis Complementares Estaduais.

II - Conceito e conteúdo da remuneração dos agentes políticos

1 - O conceito de remuneração atém-se à jurigénia do direito constitucional, não do direito administrativo. É que, no direito administrativo, a remuneração é o pagamento que se atribui a quem exerce cargo, emprego ou função pública, na condição de servidor público. É, para se utilizar da expressão de direito do trabalho, salário, contendo a natureza extraordinária de pagamento com *caráter alimentar* e sendo ordenado pelos Estatutos dos Servidores Públicos (federais, estaduais ou municipais). São vencimentos, tecnicamente falando, como retribuição pelo exercício de cargo correspondente ao padrão fixado em lei. No direito constitucional, a remuneração que se atribui aos exercentes de cargos eletivos, porque são *agentes políticos* (não agentes administrativos), conecta-se a uma disciplina constitucional específica que evidencia, no horizonte do constitucionalismo moderno, certas particularidades, tais como, originariamente, a *indenização* pelos gastos, hoje, a retribuição pelo exercício de mandato eletivo, paga mensalmente, e fixada numa legislatura para vigorar na subsequente, no direito anterior à Emenda Constitucional nº 19/98. É a satisfação do princípio da anterioridade, revogado, que não enfraquecia o princípio maior, que é o da *remunerabilidade*. O que evidentemente aclara a questão é que, para o direito administrativo, *verbi gratia*, a diária, a ajuda de custo, a gratificação emergem como complemento do ordenado, como vantagens pecuniárias. No direito constitucional, a ajuda de custo, como está no direito constitucional francês (*indemnité*), é o primeiro elemento histórico integrante da remuneração ou indenização, isto é, nas lições de J. LAFERRIÈRE (*Manuel de Droit Constitutionnel*, p. 726),

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 99

"indenização, compensação ou reembolso nos gastos de viagem, de permanência, de correspondência impostos pelo exercício do mandato."

O conceito da remuneração dos agentes políticos é, segundo PINTO FERREIRA (*Comentários à Constituição Brasileira*, São Paulo, Saraiva, 2º vol., 1990, p. 564), a

"compensação ou pagamento feito aos senadores e deputados pelas suas atividades parlamentares.

DIREITO PÚBLICO NOTAEZ - 2000

É um pagamento que lhes proporciona para que possam exercer a contento sua elevada missão, para a qual foram designados pelo eleitorado... é um conceito global, total, unitário. Ela está desdobrada, assim, em duas partes, em dois elementos, como acontece em diversos regimes jurídicos reguladores da matéria, alguns deles admitindo fragmentação maior de seus elementos."

JOSÉ AFONSO DA SILVA (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, ERT, 5ª edição, 1989, pp. 461/462), a propósito da matéria na Constituição de 1988, assinala:

"Abandonando o termo subsídio, dá-se nova feição aos estípedios parlamentares. Subsídio, de fato, guardava certo resquício de sua antiga natureza de mero auxílio, sem caráter remuneratório, pelos serviços prestados no exercício do mandato, mero achego com o fim e a natureza de adjutório, de subvenção, pelo exercício da função pública relevante. Mas, como já advertíamos nas edições anteriores desta obra, hodiernamente assumiu caráter remuneratório, dado que o eleito deve manter-se, a si e à sua família, com a quantia que se lhe paga a título de subsídio, enquanto exerce o mandato. Foi correta, portanto, a mudança terminológica, de modo que o estípedio assume, de vez, o sentido de pagamento por um serviço prestado."

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 100

É o caráter alimentar que dessume da remuneração dos agentes políticos, hoje com a nomenclatura de subsídio, trazida pela Emenda Constitucional nº 19/98.

III - O conteúdo da remuneração

O conteúdo da remuneração condiz-se com seus elementos integrativos, a saber: *indenização* pelas despesas de viagem e permanência do agente político na sede da cidade onde se reúne o colegiado ou onde se exerce o mandato eletivo; *remuneração* propriamente dita, de caráter fixo, paga independentemente do comparecimento do parlamentar; e *pagamento* variável, feito ao parlamentar em virtude de seu comparecimento às sessões. A compensação ou a remuneração é, segundo PINTO FERREIRA (*op. cit.*, p. 567),

"um conceito global e compreensivo, abrangendo, por consequência, o conjunto das retribuições monetárias pagas aos legisladores."

IV- O critério da vinculação

1 - É, como se viu, da tradição de nosso direito constitucional, a vinculação da remuneração dos parlamentares estaduais a percentuais do que percebem os Deputados Federais; e dos Prefeitos e dos Vereadores, ao que percebem os Deputados Estaduais.

2 - No regime jurídico constitucional anterior pertinente à matéria remuneratória dos Vereadores, a Lei Complementar Federal nº 25, de 02 de julho de 1975, no seu artigo 4º, prescrevia a vinculação aos ganhos dos parlamentares estaduais, como, respeitante à remuneração dos Prefeitos e Vice-Prefeitos, seu regime jurídico estava entregue à competência legislativa dos Estados como, em Minas Gerais, cogitava a Lei Complementar nº 3/72, com as suas alterações posteriores (Leis Complementares nºs 16/86 e 17/88).

3 - Houve, em um determinado momento, por interpretação do Tribunal de Contas de nosso Estado, através de entendimento da Instrução Normativa nº 02, de 10 de junho de 1989 - no primeiro

DIREITO PÚBLICO NOTAEZ - 2000

ano de aplicação da atual Constituição quanto à matéria -, reconhecimento da impossibilidade de se vincular à remuneração dos Deputados e dos Prefeitos e Vereadores, conforme dá notícia a Consulta nº 12.892/90 (Minas Gerais de 21 de novembro de 1990) do egrégio Tribunal de Contas.

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 101

3.1 Entendia a Corte de Contas Estadual que, consoante os artigos 37, XIII, e 167, IV, da Constituição da República, o critério da vinculação estava vedado.

3.2 Laborara em equívoco o Tribunal de Contas. É que, conforme vimos precedentemente, a remuneração dos agentes políticos tem tratamento de direito constitucional, não de direito administrativo. É dizer: são agentes políticos, não pessoal da administração pública, como os agentes administrativos. Para estes - pessoal administrativo -, é que existe a regra insculpida no artigo 37, XIII, da CR, que diz, *verbis*:

"Art 37. (*omissis*)

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no art. 39, § 1º."

3.3 A propósito, antes da Emenda Constitucional nº 1/92, em nosso *Direito Municipal Positivo*, Belo Horizonte, Del Rey Editora, 1ª edição, 1991, p. 137, já afirmávamos:

"Não se me afigura inconstitucional a vinculação, quer quanto à fixação da remuneração, quer quanto a seu reajustamento, à remuneração dos Deputados Estaduais, pois que, a uma, o disposto no artigo 37, XIII, da Constituição da República refere-se a vencimentos dos servidores e não, absolutamente, à remuneração dos agentes políticos locais; a duas, se já fixada assim a remuneração na legislatura anterior, impossível é alterar-lhe o *quantum* e os mecanismos e critérios escolhidos pela Câmara em época oportuna. O interesse local (art. 30, I, da CF) exercitara-se devidamente. A eventual alegação de vinculação à remuneração dos Deputados Estaduais não contraria o item XIII, artigo 37, da CF, como não contrariou, no regime anterior (CF/1967), o artigo 98, parágrafo único (que dispunha de idêntica matéria vedatória de vinculação remuneratória do pessoal do serviço público)."

3.4 Quanto, porém, à vedação de que cogita o artigo 167, IV, da Constituição Federal, não resta a menor dúvida de que qualquer vinculação a impostos atrai inconstitucionalidade. Mas, esta hipótese não se contém na consulta.

V - As transformações produzidas pela Emenda Constitucional nº 19/98, na matéria

1 - A Emenda Constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998, entre outras, deu nova redação aos incisos V e VI do artigo 29 da Constituição da República, *verbis*:

"Art 29. (*omissis*)

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 102

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.

VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no

DIREITO PÚBLICO NOTAEZ - 2000

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."

2 - Destacam-se das ordenações jurídicas acima transcritas quatro grandes inovações, a saber:

2.1 A primeira atém-se ao retorno do termo *subsídio*, que a Carta de 1988 havia abandonado. A volta do vocábulo *subsídio*, anota MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (*in* BDA - Boletim de Direito Administrativo - julho/98, p. 422),

"significa, portanto, um retrocesso sob o ponto de vista terminológico. Em dicionário latim-português, a palavra *subsídium* designa tropa auxiliar, gente que vem em socorro, e também significa ajuda, socorro. Não é com essa conotação que o servidor público quer ver a importância que recebe como forma de retribuição do serviço que presta."

Apesar desta observação, impende-se afirmar que o subsídio, que é espécie de remuneração - que é gênero - como deste são espécies o salário e o vencimento, possui igualmente caráter retributivo, portanto, alimentar também. A Emenda alcançou apenas, no particular, uma parte dos agentes públicos, existindo dois regimes remuneratórios, o de subsídio e o da remuneração, vencimento e salário.

2.2 A segunda invocação atém-se ao abandono do princípio da anterioridade. Quer dizer, a fixação e/ou alteração dos subsídios não se subordinam mais à anterioridade, isto é, fixação numa legislatura para vigorar na seguinte. Bem-vinda esta inovação.

2.3 A terceira e significativa modificação adstringe-se à previsão de lei formal, de iniciativa exclusiva da Câmara Municipal, para a fixação e/ou alteração dos subsídios dos Vereadores, Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais. Impõe-se aqui o processo legislativo normal, com a co-participação do Executivo na feitura da lei pela sanção, veto e promulgação. O sistema de controle é homenageado com este mecanismo participativo criador da lei.

2.4 - A quarta inovação refere-se aos Secretários Municipais, agora denominados agentes políticos, cujo regime remuneratório enfrenta as mesmas disposições dos demais agentes políticos locais.

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 103

3 - Como desdobramento destas ordenações constitucionais, evidenciam-se as seguintes vinculações ou remissões a outros dispositivos, que a própria Emenda Constitucional nº 19/98 trouxe. Com efeito.

3.1 Quando o Constituinte derivado determinou, no inciso V, artigo 29, que se observasse o que dispõem os artigos 37, XI e 39, § 4º, além de outros parâmetros a serem seguidos, referentemente aos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, passou-se a ter como referencial - na linguagem da Emenda TETO -, o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Além do mais, consoante a prescrição paragrafária (§ 4º) do artigo 39, o subsídio passou a ser em parcela única, vedado acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Daí, por se tratar de parcela única, não se tem mais a fixa e a variável, como ocorria na vigência das Constituições anteriores.

3.2 Também se impôs pela Emenda, referentemente ao inciso VI, artigo 29, que se observe, na

fixação do subsídio dos Vereadores, entre outros parâmetros, o disposto nos artigos 39, § 4º e 57, § 7º. A disposição constante do § 4º do artigo 39 está a vedar para o detentor de mandato eletivo e membro do Poder a percepção de quaisquer acréscimos em seu subsídio, que é em parcela única, conforme visto no item 3.1. Respeitante ao contido no artigo 57, § 7º, cogita-se especificamente da parcela indenizatória, na sessão legislativa extraordinária. É dizer: havendo, em nível local, convocação extraordinária no recesso parlamentar, aos Vereadores, se a lei assim o previr, será assegurado o pagamento da parcela indenizatória, desde que não seja superior ao subsídio mensal.

Neste particular, verifica-se a existência de duas normas constitucionais aparentemente contraditórias. É que o § 4º, artigo 39, veda qualquer acréscimo pecuniário; o § 7º, artigo 57, admite a parcela indenizatória, desde que não superior ao subsídio mensal. Há, por conseguinte, que se conciliar esses parágrafos, pois, embora se fale num de parcela única, noutro se tem acréscimo indenizatório.

Ambos possuem fundamento constitucional. E este fundamento constitucional socorre-nos, de maneira espetacular: está, em nível da Constituição, o caráter indenizatório, ressarcitório, diferente do caráter remuneratório. Porquanto, se fosse de natureza remuneratória a parcela percebida pelas e nas reuniões e sessões legislativas extraordinárias, o Constituinte derivado não teria escrito a regra constante, na parte final, do § 7º, artigo 57, consoante a parcela indenizatória não superior ao subsídio mensal. O subsídio mensal é o limite da parcela indenizatória. Tem-se, aí, portanto, dirimida a questão, em *status* constitucional, embora a doutrina, de há muito, já fazia a distinção, que ora a Carta Magna faz. Da observação aqui refletida dessumem conseqüências importantes para o regime remuneratório dos agentes políticos detentores de mandatos eletivos municipais. Vale dizer: a exclusão das verbas indenizatórias, notadamente estas do § 7º, artigo 57, da CR, do cômputo remuneratório se impõe de maneira conclusiva e inquestionável.

3.3 Sabe-se que, além da sessão legislativa extraordinária no recesso parlamentar, constata-se a existência de reuniões extraordinárias durante a sessão legislativa. Destas, porque se trata de questão *interna corporis*, cuidam os Regimentos Internos dos Legislativos e sua previsão é ditada na norma estabelecidora e fixadora dos subsídios. Seu caráter é igualmente indenizatório, não integrativo da remuneração. Seu número quanto seu valor não podem também, pelo princípio da simetria e pela analogia, exceder o subsídio mensal.

4 - Pertinente aos limites incidentes sobre o subsídio dos Vereadores, consoante o inciso VI do artigo 29 da Carta da República, depreende-se, a uma, no mês a mês, o percentual de 75% (setenta e cinco por cento), no máximo daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados; e a duas, anualmente, o percentual de 5% (cinco por cento) da receita municipal, apurado, inquestionavelmente no final do exercício, com as sobras e as diferenças ocorridas, na eventualidade. Avalia IVAN BARBOSA RIGOLIN (*in* BDM - Boletim de Direito Municipal - Dezembro/98, p. 686):

"Caso mês a mês o subsídio ultrapasse o percentual com relação aos Deputados, não poderá ser pago, nem no mês, nem em ocasião alguma, uma vez que o critério de limitação nessa hipótese é mensal, não cabendo imaginarem-se compensações futuras. Caso, ainda, o total remuneratório pago aos Vereadores durante o exercício ultrapasse, ao seu final, o percentual de 5% da receita municipal efetivamente arrecadada no mesmo exercício, precisará o excesso ser devolvido aos cofres públicos, a Câmara recolhendo os valores dos Vereadores e repassando-os à Prefeitura, uma vez que o limite, sendo relativo à receita anual do Município, apenas após encerrado o exercício pode ser mensurado com exatidão."

DIREITO PÚBLICO NOTAEZ - 2000

5 - A Constituição Federal, nos artigos 29, VI, e 28, § 2º, sublinha a expressão *em espécie*, como sendo aquele pagamento feito em dinheiro, diretamente, como ganhos efetivamente tributados pelo Imposto de Renda. Que são *rendimentos tributáveis* para se caracterizar, em forma e fundo, a conformação da expressão *em espécie*? São aqueles todos que hoje - ontem não era diferente -, o Decreto Federal nº 3.000, de 26 de março de 1999 (que regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza), estatui nos seus artigos 43, 44 e 45.

A título de ilustração, tem-se, no que interessa ao exame desta consulta, o que dispõe o artigo 43, I, II, III, IV, X, do precitado Decreto nº 3.000/99, *verbis*:

"Art. 43. São tributáveis os rendimentos provenientes do trabalho assalariado, as remunerações por trabalho prestado no exercício de empregos, cargos e funções, e quaisquer proventos ou vantagens percebidos, tais como (Lei nº 4.056, de 1964, art. 16, Lei nº 7.713, de 1988, art. 3º, § 4º; Lei nº 8.383, de 1991, art. 74, e Lei nº 9.317, de 1996, art. 25, e Medida Provisória nº 1.769, de 1998, arts. 1º e 2º):

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 105

I - salários, ordenados, vencimentos, soldos, soldadas, *vantagens*, *subsídios*, honorários, diárias de comparecimento, bolsas de estudo e de pesquisa, remuneração de estagiários;

II - *férias*, inclusive as pagas em dobro, transformadas em pecúnia ou indenizadas, acrescidas dos respectivos abonos;

III - licença especial ou licença-prêmio, inclusive quando convertida em pecúnia;

IV - *gratificações*, participações, interesses, percentagens, prêmios e quotas-partes de multas ou receitas;

X - *verbas*, dotações ou auxílios, para representações ou custeio de despesas necessárias para o exercício de cargo, função ou emprego." (g. n.)

Doutra parte, prescreve o artigo 39 do multicitado Decreto quais os rendimentos isentos e não-tributáveis (incisos: I - ajuda de custo, II - alimentação, transporte e uniformes, XIII - diárias, XLI - salário família, etc.). Estes ganhos, a despeito de serem rendimentos na linguagem tributária, não constituem a remuneração, isto é, o *subsídio*, *em espécie*, refugindo do cômputo do rendimento bruto. Subsídio em espécie é, por conseguinte, aquele que o parlamentar, quer federal, quer estadual, percebe *diretamente*, em dinheiro, a título de exercício do mandato eletivo. A exclusão que se poria e se põe aqui, nesta caracterização conformadora e integrativa do subsídio em espécie, como pagamento, dentre outros tantos, além-se, v.g., a auxílio funeral, a salário-família, a auxílio-reclusão, a bolsas de estudos, diárias, etc., que constituem *rendimentos* não tributáveis.

6 - Ainda como desdobramento da Emenda Constitucional nº 19/98, tem-se a enfatizar a questão atinente à sua aplicabilidade imediata. A propósito, cumpre-nos aflorar as seguintes observações, a respeito do teto constitucional, de que cogitam os artigos 37, XI, e 48, XV, da CR.

6.1 Como se sabe, ainda não foi editada a lei federal, de iniciativa conjunta dos Três Poderes, estabelecadora e fixadora do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Porque não se editou a referida lei, seria inaplicável a Emenda Constitucional, neste particular?

6.2 O Supremo Tribunal Federal, em 24 de junho de 1998, na 3ª Sessão Administrativa, por 7

DIREITO PÚBLICO NOTAEZ - 2000

votos a 4, deliberou - *não julgou* - serem inaplicáveis as normas dos artigos 37, XI e 39, § 4º, da CR. Impende-se esclarecer aqui, com todas as letras, que esta decisão do STF é *administrativa* e não *jurisdicional*, à qual falta inequivocamente o cunho da materialidade e da formalidade das decisões *jurisdicionais* com sua força vinculante. Afirma, com propriedade, IVAN BARBOSA RIGOLIN (op. cit):

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 106

"A deliberação administrativa e não judicante do STF, contestada praticamente por toda a doutrina e os estudiosos brasileiros, além de por todo o Poder Judiciário Federal - tendo ensejado um triste episódio de confrontação até mesmo do Conselho da Justiça Federal e o STF, é com todo efeito um dos mais lamentáveis de que se tem notícia na história do direito brasileiro. Quando o e. STF por maioria manifestou administrativamente entender que não se aplica desde já o artigo da emenda que manda que o novo teto remuneratório seja desde logo aplicado, já em 5 de junho de 1998, parece ter revogado a emenda constitucional, com apenas 21 dias de existência. Quando, em função daquilo, manifestou que entende que, ao invés do novo inciso XI, do art. 37 constitucional, *deve ser aplicado o artigo, que a EC nº 19 revogou expressamente*, simplesmente emudeceu o leitor, que, estarecido, simplesmente não acreditou no que lia - como este modesto escriba até o presente momento em sua consciência não acredita. A decisão, por administrativa que seja - e custa crer que judicialmente a mesma maioria de Ministros teria coragem suficiente para manter aquela deliberação -, pura e simplesmente *não faz sentido* em direito, já que contraria, um a um, todos os princípios, os cânones e as regras, abstratas ou concretas, de mera *leitura* - nem se fala em interpretação - de textos jurídicos. Não tem o menor pé nem cabeça, e o que todos no País desejam é que seja extirpada - algo como raspada com estilete - o mais breve possível da história do augusto sodalício, porque o submete a uma humilhação imerecida."

Inegavelmente, o Supremo Tribunal Federal, administrativamente, incidiu, por sua maioria, em vulnerável erro. Erro sobre erro vem-se produzindo. É que mera *leitura*, não há necessidade de esforço interpretativo, do artigo 29 da Emenda Constitucional, mandamentalmente, ordenou a aplicabilidade da matéria em discussão. Veja-se o artigo 29 da Emenda, *verbis*:

"Art. 29. Os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta Emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título."

O artigo 34 da EC nº 19 prescreve que a Emenda Constitucional entrou em vigor na data de sua promulgação. Não há como ressuscitar o direito revogado.

6.3 O equívoco do Supremo Tribunal Federal, em seara administrativa, ensejou produção de tantos outros, em Tribunais de Contas, como ocorreu no Estado de São Paulo, cujo Tribunal de Contas expediu uma deliberação no Proc. TC - A - 23.423/026/98, de 12 de agosto de 1998, manifestando o esdrúxulo entendimento administrativo, não decisão *jurisdicional* da Corte Suprema.

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 107

Profligando a hermenêutica e toda a leitura do texto constitucional, como o artigo 29 da Emenda nº 19/98, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em data de 23 de julho de 1999, baixou a *Deliberação nº 01/99*, na qual se afirma o seguinte:

"a modificação da atual sistemática remuneratória dos agentes políticos municipais só será admissível a partir da vigência da lei prevista no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, tendo

DIREITO PÚBLICO NOTAEZ - 2000

em vista que as vinculações às quais se sujeitam dependerão da prévia fixação do subsídio considerado como teto salarial; continuam os agentes políticos municipais sujeitos à sistemática de fixação de sua remuneração, conforme estabelecido na Constituição da República anteriormente às alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/98."

6.4 O direito como realidade é o fruto de uma reflexão consciente e da formulação de uma estratégia de futuro sobre a ação humana, e as leis (*leges*) constituem sinônimo do que se lê (*legere*), preleciona EDUARDO GARCIA ENTERRIA (*in Conferência sobre O Advogado e a Cultura*, XII Congresso UIBA, Madrid, Mayo, 1996). Inegavelmente, tem-se nesta deliberação a deformação do direito e o resultado não de letra de lei, mas de lei que fora trelida.

6.5 Em obra nossa (*Direito Municipal Positivo*, Belo Horizonte, Del Rey, 4ª edição, 1999, pp. 337-338) afirmamos:

"Por conseguinte, não se nos afigura correto, e muito menos sem qualquer valor de feição pedagógica, atitude de Tribunais de Contas baixando instruções as mais multifárias e sobre onímodos assuntos, com força normativa, como se eles detivessem poder legiferante e até mesmo poder regulamentar. Quem detém, na Constituição e segundo a Constituição, a competência para o poder regulamentar? Está dito no artigo 84, IV, da CR, que compete privativamente ao Presidente da República '... expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução' (a fiel execução das leis). É dizer: o poder regulamentar é privativo do Executivo. E quando o Executivo exorbita do poder regulamentar (art. 49, V, da CR), o Congresso Nacional, via Decreto Legislativo, possui competência exclusiva para sustar esses atos normativos. Escasseia, pois, ao Tribunal de Contas competência para edição de atos normativos genéricos, abstratos, vinculativos para os Poderes Públicos, sendo suas súmulas apenasmente endereçadas com efeitos internos, não externos, mesmo porque os regimentos internos das Casas Legislativas não podem criar obrigações ou restrições de direitos que alcancem os cidadãos estranhos aos corpos legislativos, como decidiu o Supremo Tribunal Federal, e, *a fortiori*, Tribunal de Contas, que nem Poder é."

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 108

À *Deliberação nº 01/99* do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais refogem aspectos de jurigenia normativa ou de interpretação jurigena normativa, não obrigando, como não pode obrigar, as Câmaras Municipais no exercício de suas funções constitucionais.

7 - As Câmaras Municipais, em atendimento à Constituição Federal, art. 29, V, VI e VII, podem preparar os projetos de leis que estabeleçam, dentro dos limites constitucionais (75% do subsídio dos Deputados Estaduais e 5% da receita do Município), os subsídios dos Vereadores.

Diferentemente não é a opinião do eminente municipalista pátrio MAYR GODOY (*in Municipium*, São Paulo, Agosto de 1998, nº 85, p. 3, citado por ARMANDO JOÃO PERIN, na Revista *Interesse Público*, 1999, nº 01, pp. 106 e 107), *verbis*:

"27 - A promulgação da Emenda Constitucional nº 19 impõe-se às Câmaras Municipais a obrigação de submissão às novas regras, notadamente porque introduziu alteração substitutiva do direito anterior, na questão de fixação de subsídio dos Vereadores, que revoga as resoluções promulgadas na vigência daquele texto pretérito, por incompatíveis com o direito novo. A cessação da eficácia das resoluções elaboradas na constância do texto substituído é matéria pacífica: logo, nova norma jurídica há de reger a matéria e pela via da lei.

28 - O preceito modificado pela Emenda nº 19 é auto-aplicável, não sendo atingido pela decisão administrativa do Supremo Tribunal Federal: a uma, porque ato conseqüente de Sessão

DIREITO PÚBLICO NOTAEZ - 2000

Administrativa não transborda dos muros da Corte; a duas, porque os Vereadores têm, como teto, o subsídio dos Deputados Estaduais e não o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

29 - Todavia, ainda que se aplicasse, por via de consequência, o teto dos subsídios dos Ministros, nessa mesma sessão administrativa, a Corte Suprema deliberou que:

'Até que se edite lei definidora do subsídio a ser pago a Ministro do Supremo Tribunal Federal, prevalecerão os tetos estabelecidos para os três poderes da República, no art. 37, XI, da Constituição, na redação anterior à que lhe foi dada pela Emenda 19/98, vale dizer: no Poder Executivo da União, o teto corresponderá à remuneração paga aos membros do Congresso Nacional; e no Poder Judiciário, o teto corresponderá à remuneração paga a Ministro de Estado; no Poder Legislativo da União, o teto corresponderá à remuneração paga, atualmente, a Ministro do Supremo Tribunal Federal.'

30 - Decorrentemente, por essa decisão administrativa, até que se edite a lei definidora, o teto do Poder Legislativo da União corresponderá à remuneração paga, atualmente, aos Membros do Congresso Nacional. Ora, os Deputados Estaduais terão, como subsídio, o valor, no máximo, de setenta e cinco por cento daquele valor estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, como ficou no § 2º do art. 27 da Constituição Federal, por conta da Emenda nº 19, que é o que ora se lhes paga como remuneração. Deste valor, os Vereadores, por sua vez, têm direito ao máximo, também, de setenta e cinco por cento, o que equivale dizer que, pela solução dada ao problema pela Suprema Corte, a fixação do subsídio dos Vereadores não depende de complementação legislativa.

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 109

Em conclusão, podemos afirmar que os preceitos constitucionais dos incisos V, VI e VII do art. 29 da Magna Carta, como ficaram após a promulgação da Emenda nº 19, são auto-aplicáveis, porque a norma é de eficácia plena, incidindo direta, imediata e integralmente na ação legislativa da Câmara Municipal, devendo ser deflagrado o processo legislativo para feitura de lei que deva fixar o subsídio dos Vereadores para a legislatura em curso, substituindo a resolução anterior que fixava a remuneração deles, ora revogada pelo texto constitucional substitutivo."

VI - A disciplina jurídica remuneratória dos Vereadores de Juiz de Fora

1 - A Câmara Municipal de Juiz de Fora, em conformidade com o artigo 29, VI e VII, da Carta Magna, fixou os subsídios dos Vereadores para a legislatura 1997/2000 em 75% (setenta e cinco por cento) da *remuneração total* percebida, em espécie, pelos Deputados Estaduais, consoante artigo 4º da Resolução nº 1.078, de 2 de outubro de 1996. E, de acordo com o artigo 5º da Resolução referida, a verba de representação do Presidente da Câmara corresponde a 1/3 (um terço) de seu subsídio. Por reunião extraordinária, até o número de 4 por mês, o Vereador perceberá 1/30 (um trinta avos) da remuneração mensal (art. 6º da Resolução).

2 - No artigo 8º da Resolução nº 1.078/96, tem-se a caracterização da remuneração do Deputado: *compreende o total do valor financeiro por este recebido em espécie, conforme consta de declaração expedida pela Assembléia Legislativa ou por informação expressa e formal de Deputado.* Atente-se para o fato: *o total do valor financeiro.* É de importância capital esta ordenação para as reflexões que se seguem.

3 - A Assembléia Legislativa de Minas Gerais, em atendimento ao artigo 27, § 2º, da Constituição Federal, vem exercitando sua competência, calculando o subsídio do Deputado Estadual correspondente a 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio do Deputado Federal, como está, nesta

DIREITO PÚBLICO NOTAEZ - 2000

legislatura dos parlamentares estaduais, fixada na Lei nº 13.200, de 03 de fevereiro de 1999, obedecendo ao disposto na Resolução nº 5.154, de 30 de dezembro de 1994, até que sejam fixados os subsídios em conformidade com os artigos 37, X e XI, e 39, § 4º, da CR.

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 110

Na Resolução nº 5.154/94, o regime remuneratório da legislatura anterior, que iniciou em 01 de fevereiro de 1995, era, como é, vinculado aos 75% (setenta e cinco por cento) *do que percebem os deputados federais*. No parágrafo único do artigo 1º da Resolução nº 5.154/94, inseriu-se a regra: é devida aos Membros da Assembléia Legislativa, no início e no final de cada sessão legislativa, ajuda de custo correspondente ao valor da remuneração.

4 - Está, iniludivelmente, indicada a matriz, a fonte de referência, o paradigma, o *quantum* a que os Vereadores terão direito a perceber em Juiz de Fora, a título de remuneração. É o equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) do que percebe o Deputado Federal.

5 - Como se sabe, a Mesa Diretora da Assembléia Legislativa não informa, ao público, isto é, não submete ao princípio da publicidade quanto efetivamente ganham os Deputados Estaduais, pois, quando solicitada, informa apenas os valores hoje de R\$ 6.000,00 (seis mil reais). Todavia, porque não se pode aplicar uma norma jurídica senão à ordem das coisas para a qual foi criada e porque a lei não é indiferente à realidade dos fatos - e porque, no presente caso, o órgão competente da Assembléia Legislativa se omite em dizer a verdade dos ganhos totais dos Deputados Estaduais, contrariando os princípios da publicidade e da moralidade -, não há como se desprezar nunca, nesta omissão parcial da Mesa da Assembléia (que hoje contraria o artigo 39, § 6º, da CR) em emitir ato administrativo *enunciativo*, declaração individual de destinatários desta remuneração, conforme está previsto na legislação municipal de Juiz de Fora, no artigo 8º *in fine*, da Resolução nº 1.078/96, a saber, "... ou por *informação expressa e formal de Deputado*".

6 - A Câmara Municipal de Juiz de Fora, ciosa de suas responsabilidades constitucionais, tomou o cuidado de buscar efetivamente, junto a parlamentar estadual, o verdadeiro ganho deste em razão do exercício de seu mandato. Pelas declarações individuais de parlamentar e - o que é mais importante *ainda* - pelo comprovante de rendimentos pagos e retenção de imposto de renda na fonte - *ano-base 1997*, expedido pela Assembléia Legislativa, exsurge o valor tributável de R\$ 612.995,99 (*seiscentos e doze mil, novecentos e noventa e cinco reais e noventa e nove centavos*), recebimentos totais e férias...

Diante desta comprovação, não há necessidade mais de prosseguir com a reflexão. É o suficiente para desmascarar o conhecido e farisaico moralismo dos R\$ 6.000,00 (seis mil reais) mensais. Com essa quantia mensal, incluindo-se férias e as duas ajudas de custo, equivalentes cada uma a R\$ 6.000,00 (seis mil reais), não se *teria* nunca nem a metade dos R\$ 612.995,99 (*seiscentos e doze mil, novecentos e noventa e cinco reais e noventa e nove centavos*) como *rendimentos tributáveis*, no exercício de 1997.

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 111

7 - De conseqüência, quando a Câmara Municipal de Juiz de Fora, para a atual legislatura, encontrou o valor da remuneração dos Vereadores em R\$ 8.000,00 (oito mil reais) mensais, exercitou-se ali a integração dos 75% (setenta e cinco por cento) do que percebia o Deputado Estadual. É que, conforme declarações expressas de Deputado, sua remuneração - rendimentos mensais brutos -

DIREITO PÚBLICO NOTAEZ - 2000

alcançou a importância de R\$ 13.400,00 (treze mil e quatrocentos reais) mensais no exercício de 1996. Incidindo, pois, 75% (setenta e cinco por cento) sobre este teto, tem-se o valor de R\$ 10.050,00 (dez mil e cinquenta reais) mensais, superior aos R\$ 8.000,00 (oito mil reais) mensais fixados pela Câmara de Juiz de Fora, em 02 de outubro de 1996, pela Resolução nº 1.078/96.

Repete-se: a lei, portanto, não pode ser indiferente à realidade deste fato, como não o é o Direito. Desconhecer este fato é desconhecer-lhe a realidade a que a lei não é indiferente, nem pode nunca sê-lo.

VII - CONCLUSÃO

À vista do exposto, respondemos aos quesitos da consulta que nos foi formulada:

1 - *Ao primeiro quesito.* Não. Não são de eficácia reduzida nem contida os dispositivos da Emenda Constitucional nº 19/98. Não está o Legislativo Municipal inibido de fixar os subsídios dos agentes políticos locais eleitos, via lei ordinária municipal, de iniciativa da Câmara, pois que a Deliberação Administrativa do Supremo Tribunal Federal e a Deliberação nº 01/99 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, não têm o condão de impedir o exercitamento da autonomia consagrada na Constituição à Câmara Municipal.

2 - *Ao segundo quesito.* Sim. Pode e deve a verba de representação do Presidente da Câmara Municipal ser incorporada ao seu subsídio por lei, fixando-o em parcela única, embora superior ao dos demais Vereadores.

3 - *Ao terceiro quesito.* Sim. Se houver lei municipal autorizativa, pode o Presidente da Câmara Municipal dispor de verba de gabinete, de natureza indenizatória. A lei, instituidora, é que deverá dispor sobre mecanismos de controle e de prestação de contas, observando-se as normas financeiras da Lei nº 4.320/64. Sua extensão aos demais gabinetes é também possível, na forma da lei municipal. Todavia, é de bom alvitre não instituir esta verba, em atendimento ao princípio da economicidade, neste momento, por razões óbvias.

4 - *Ao quarto quesito.* Não. As reuniões extraordinárias são indenizadas nos limites da regra instituidora. No caso da Câmara Municipal de Juiz de Fora, não poderão ser pagas mais de 4 por mês, e desde que não ultrapassem o valor do subsídio mensal.

5 - *Ao quinto quesito.* Sim. Esta verba referente às reuniões extraordinárias tem natureza indenizatória e assim não entra no cômputo dos valores sujeitos ao teto máximo de Ministro do Supremo Tribunal Federal e tampouco ao texto máximo dos 75% (setenta e cinco por cento) dos Deputados Estaduais e dos 5% (cinco por cento) da receita do Município.

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 112

6 - *Ao sexto quesito.* Sim. Votando-se a lei, agora, pode e deve a remuneração ser fixada nos patamares da que foi estabelecida na Resolução nº 1.078/96, mantendo-se a verba de representação incorporada ao subsídio do Presidente, que terá valor superior ao dos demais Vereadores, aí se incluindo o pagamento a título de ressarcimento, suspenso indevidamente, das sessões extraordinárias.

7 - *Ao sétimo quesito.* Não. O teto, portanto, os limites remuneratórios dos Vereadores são os

DIREITO PÚBLICO NOTADEZ - 2000

75% (setenta e cinco por cento) do que percebem os Deputados e os 5% (cinco por cento) da receita municipal.

8 - Ao oitavo quesito. Sim. Quando se fixar o teto por lei de iniciativa conjunta dos Três Poderes da República, impõe-se adequar o regime remuneratório dos Vereadores ao valor (teto) precitado. E se os Vereadores perceberam a maior, impõe-se a redução ao teto constitucional, mas não estão obrigados a devolver o que auferiram além deste teto, pois que se lhes assegurou dentro dos limites o valor constitucional vigente a eles aplicáveis.

É o parecer, s. m. j.

Belo Horizonte, em 05 de julho de 1999.

caderno de direito municipal

ARTIGO

AUXÍLIO-ENCARGOS GERAIS DE GABINETE DE VEREADOR

JOÃO DE DEUS PEREIRA FILHO

Advogado e economista, consultor e assessor técnico nas áreas orçamentária, financeira e patrimonial; jurídica e administrativa de diversas câmaras municipais e prefeituras

Conceito: Recursos financeiros disponíveis ao vereador e que, sob sua responsabilidade, devem ser destinados a cobrir os gastos com o funcionamento e manutenção de seu Gabinete e as demais despesas inerentes ao pleno exercício das suas atividades parlamentares.

Natureza: Caráter indenizatório.

Princípios: Além de outros, sua aplicação tem conexão imediata aos princípios da razoabilidade; economicidade e eficiência, estando, portanto, a eles subordinados.

Forma de Pagamento: Mensal, após a regular prestação de contas da verba de competência anterior.

Prestação de Contas: Mensal, por meio de formulário-padrão, com indicação individualizada das despesas efetuadas, acompanhado dos respectivos documentos comprobatórios dos gastos.

Trata-se de matéria nova a respeito de gastos com o funcionamento e manutenção do Gabinete de Vereador, tais como extração de cópias reprográficas ou aquisição de material de escritório (todas as despesas classificadas como de consumo, ou seja, papel, caneta, material de informática, entre outros), ou despesas inerentes ao pleno exercício das atividades parlamentares do vereador.

Preliminarmente, com nossos grifos, reproduzimos textos constantes das páginas 46 e 47, do Manual Básico recentemente editado pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sob o título "Remuneração dos Agentes Políticos Municipais", o qual noticia, verbis:

"A **verba de gabinete**, sem comprovação de despesas, assemelha-se, e muito, à verba de representação. Nes-

se sentido, seu pagamento, no mínimo, de características que burlam a determinação expressa na Constituição Federal de pagamento de subsídio em parcela única.

Ao se cogitar o pagamento de verba de gabinete sem comprovação das despesas, explícito fica seu caráter remuneratório, veementemente vedado pelo artigo 39, § 4º: "...vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória..."

Depreende-se, com isso, a sinalização do seu entendimento quanto ao pagamento de Verba de Gabinete, sem comprovação de despesas.

Entretanto, assegura o custeio das despesas realizadas em função do desempenho do mandato parlamentar do vereador, quando com toda clareza afirma que:

"**Nenhum óbice**, todavia, se observa quando o agente político, no exercício de suas funções, tenha as despesas efetuadas em virtude do exercício de seu mandato, pagas pelo erário.

Necessária, no entanto, a observância de pré-requisitos legais, como, por exemplo, a existência de dotação orçamentária; a autorização competente; o **empenho prévio mediante concessão de adiantamento**; observada a legislação municipal; e, finalmente, a **comprovação, por meio de documentos fiscais, da despesa realizada**.

Eventual requisição de tal benefício por parte da edilidade municipal procura espelhar-se nas chamadas **verbas de gabinete dos Deputados Estaduais**. No entanto, o exercício da vereança em muito difere do exercício dos mandatos legislativos estaduais, uma vez que, como o vereador reside no mesmo local de seu eleitorado, não está

ARTIGO

sujeito a despesas de locomoção e acomodação entre outras, inerentes às atividades dos deputados, que, geralmente, apresentam um colégio eleitoral espalhado por todo o estado; destacamos, todavia, a existência de estudos, neste Tribunal, para análise da matéria."

Do texto acima reproduzido, verificamos que a Corte de Contas do Estado de São Paulo, no alcance de nosso entendimento, considera ser matéria nova e passível de apreciação por parte da mesma, noticiando, "a existência de estudos, neste Tribunal, para a análise da matéria". Entretanto, revela não haver óbice que impeça o agente político, no exercício de suas funções, ter suas despesas pagas pelo erário, desde que efetuadas em virtude do exercício de seu mandato, sendo, no entanto, necessário que se observe pré-requisitos legais, tais como "o empenho prévio mediante concessão de adiantamento" e, posteriormente, "a comprovação, por meio de documentos fiscais, da despesa realizada".

Quanto à observação feita pelo eg. Tribunal de que "o exercício da vereança em muito difere do exercício dos mandatos legislativos estaduais, uma vez que, como o vereador reside no mesmo local de seu eleitorado, não está sujeito a despesas de locomoção e acomodação, entre outras, inerentes às atividades dos deputados, que, geralmente apresentam um colégio eleitoral espalhado por todo o estado;", sem embargo do respeito às opiniões em contrário, permitimo-nos discordar, manifestando nosso entendimento, qual seja:

– O exercício da vereança é peculiar ao Município ao qual o vereador representa e, às vezes, pouco difere do exercício dos mandatos legislativos estaduais (veja-se, por exemplo, municípios pertencentes aos estados de Mato Grosso; Tocantins ou os da Amazônia), chegando, em algumas situações, a diferenciar apenas na competência de legislar.

– Aqui, no estado de São Paulo temos municípios com bairros e núcleos densamente habitados, e por vezes, com colégio eleitoral local intensamente representativo em relação ao colégio eleitoral da cidade, ao qual o vereador pode estar intimamente vinculado, encontrando-se distantes da sede do Poder Legislativo. Como exemplo podemos citar: município de Cotia (distrito, como Caucáia do Alto, e bairros, como

Granja Viana ou Jardim Japão); município de São Sebastião, com cerca de 100 km de praias (bairros como Barra do Una; Boracéia ou Boiçucanga, entre outros, localizados junto às chamadas Praias da Costa Sul).

– O mesmo se pode afirmar de cidades como Campinas, Ribeirão Preto, Itapeva, Sorocaba, Osasco, São Bernardo do Campo, Ribeirão Pires, Diadema, Araçatuba, Guarujá, e tantas outras cidades paulistas, cada qual com suas peculiaridades.

– Por residir no mesmo local onde se encontra instalada a sede dos Poderes Executivo e Legislativo do município a que representa, o vereador certamente não está sujeito às despesas com **acomodação**. Todavia, o mesmo não se pode afirmar quanto às despesas de **locomoção**, pois o motivo da existência destas, em nosso entendimento, respeitando as opiniões em contrário, pouco tem a ver com a localização do colégio eleitoral e sim com a necessidade de apoio logístico ao desempenho das atividades do parlamentar, quer seja estadual ou municipal, importando, sim, que as mesmas sejam realizadas em virtude do exercício de seu mandato, e, no caso do municipal, deve-se, ainda, ser levado em consideração que suas atividades parlamentares não se prendem exclusivamente ao território do município que representa. A existência, por exemplo, de consórcios intermunicipais instituídos em determinadas regiões do estado com o objetivo de administrar e solucionar problemas comuns, quiçá, seja o aval de nossa afirmação.

– Realmente, sob certos aspectos, o exercício da vereança difere do exercício dos mandatos legislativos estaduais, pois o fato do vereador encontrar-se quase diariamente em contato com os munícipes de sua cidade, dele são muito mais exigidas ações que, via de regra, envolvem gastos (e por vezes até de ordem pessoal, como aviar uma receita médica, providenciar um traslado para outras cidades ou acudir um sepultamento, e não há como ressarcir-los. Contudo, certo ou não, ainda impera na cultura brasileira o fato de ser o vereador a panacéia de muitos munícipes, o que com certeza não é salutar).

Não há dúvida de que o **funcionamento e a manutenção** de um **Gabinete de Vereador** requer e **impõe** que o erário seja responsabilizado pelo pagamento de gas-

ARTIGO

tos, tais como: com *material de escritório; expedição de cartas e telegramas* ou *extração de cópias reprográficas*, gastos esses que, em alguns casos, chegam a ser excessivos.

Dúvida também não deve haver quanto à necessidade do vereador contar com suporte logístico para o pleno exercício de suas atividades parlamentares e, nesse suporte, inclui-se, entre outras, a disponibilização de *veículo para sua locomoção*, bem como o *combustível e lubrificantes* para sua movimentação e *sua respectiva manutenção* (cujos gastos em muitos casos também chegam a ser excessivos); *de escritório de apoio a sua atividade parlamentar; de serviços de comunicação para divulgação de suas atividades parlamentares; de serviços de consultoria para fins exclusivos de apoio ao exercício do mandato parlamentar*, tais como *pesquisas, trabalhos técnicos de qualquer natureza, ou de comunicação e de auditoria*, entre outros; *com hospedagem e alimentação* quando o vereador se encontrar fora do município-sede do Poder Legislativo Municipal.

Evidentemente, o Vereador, como *agente político* que é, somente terá pagas pelo erário as despesas efetuadas em virtude do exercício de seu mandato.

Muitas Câmaras Municipais do Estado de São Paulo fornecem a seus vereadores, itens como:

- I – Veículos e sua respectiva manutenção;
- II – Combustível e lubrificante;
- III – Seguros com veículos;
- IV – Impressão de livretes e tablóides parlamentares;
- V – Extração de cópias reprográficas;
- VI – Expedição de cartas e telegramas;
- VII – Material de escritório classificados como despesas de consumo; e
- VIII – Assinaturas de jornais e revistas.

Esses Legislativos Municipais ao instituir o assim denominado *Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete de Vereador*, devem, em decorrência do mesmo, cessar o fornecimento dos itens retroelencados.

Já são várias as Câmaras Municipais que instituíram o "Auxílio" em questão, buscando, certamente, dentro do razoável, nova forma de gerir recursos co-

locados à disposição para funcionamento e manutenção do Gabinete de Vereador e das demais despesas realizadas em função do exercício do mandato eletivo, descentralizando a realização das despesas, onerando o parlamentar com maiores responsabilidades, enfim tratando de economizar e dar maior eficiência aos recursos financeiros destinados ao Legislativo Municipal.

Para se ter idéia desses gastos em alguns municípios, basta dizer que uma Câmara Municipal do Estado de São Paulo, num exercício financeiro, teria gasto, para o funcionamento de 21 Gabinetes de Vereador, *com apenas alguns desses itens*, algo como:

Combustível...(76.000 l).....	R\$ 110.200,00 (R\$ 1,45/l)
Expedição de cartas.....	R\$ 230.520,00
Manutenção de veículos....	R\$ 210.000,00
* Veículo.....	R\$ 730.800,00
Total.....	R\$ 1.281.520,00

* (Considerando-se que o preço médio para aluguel mensal de um veículo similar ao utilizado pela referida Câmara Municipal gira em torno de R\$ 1.000,00, e que o gasto mensal efetuado por esse Legislativo com a disponibilização de um motorista teria sido algo como R\$ 1.900,00)

Pelos dados acima ter-se-ia um *gasto médio mensal por Gabinete*, somente com esses itens, de cerca de **R\$ 5.085,00** classificados como Encargos Gerais (antiga classificação orçamentária 3.1.3.2 – *Outros Serviços e Encargos*, e de acordo com a nova classificação orçamentária 3.3.90.30 – *Material de Consumo* – ou 3.3.90.39 – *Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica*).

Percebe-se, assim, que os gastos com manutenção e funcionamento de um Gabinete de Vereador, e ainda, os efetuados em decorrência do exercício do mandato parlamentar, na forma tradicional, em algumas Câmaras Municipais chegam a ser muito elevado, levando-se a supor a existência de desperdícios.

Após um "estudo de caso" esse Legislativo Municipal teria concluído que os recursos destinados à manutenção e funcionamento dos gabinetes em referência poderiam ser melhor otimizados, descentralizando os gastos decorrentes dessas ações administrativas e responsabilizando pelos mesmos o Titular do Gabinete,

ARTIGO

resolvendo, assim, instituir o denominado Auxílio-Encargos Gerais de Gabinetes de Vereador.

Ao instituir o referido "Auxílio" busca-se inovar, de tal forma que, aplicando-se o princípio da razoabilidade a esses Legislativos, procura-se encontrar uma relação racional e proporcional existente entre os motivos, meios e fins para que tais recursos sejam assim ou de outra maneira geridos.

Assim, para cobrir os gastos com o funcionamento e manutenção de seu gabinete e as demais despesas inerentes ao pleno exercício das suas atividades parlamentares (motivo), a Câmara Municipal coloca recursos financeiros à disposição do vereador (meio) com intuito de dar mais eficiência na sua aplicação, levando a uma economia dos mesmos (fim), verificando-se uma relação racional e razoável entre os elementos em questão, e afigurando-se, em princípio, válida tal inovação.

Entretanto, ao instituir o Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete de Vereador na forma como algumas Câmaras Municipais o fizeram, ou seja, como um **adiantamento**, respeitando aqueles que tem diferente entendimento, não nos parece a mais adequada nova forma do erário suportar os gastos relativos às despesas efetuadas pela edilidade, em razão do exercício de seus mandatos.

Se, por hipótese, para cobrir as despesas decorrentes do desempenho do mandato parlamentar de seus Vereadores, a Câmara Municipal instituir tal "Auxílio" na forma de **adiantamento**, ou seja, estribando-se no **Regime de Adiantamento**, certamente, no alcance de nosso entendimento, encontrará dificuldades em enquadrar o pagamento dessas despesas nos preceitos contidos na legislação vigente que regula tal fato, ou seja, na lei municipal que regula a matéria e na Lei Federal nº 4320/64, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, especialmente nos seus artigos 65 e 68.

A Lei 4320 em seus artigos 65 e 68 dispõe, verbis:

"Art. 65 O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituída, por esta-

belecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento."

"Art. 68 O **regime de adiantamento** é aplicável aos **casos de despesas expressamente definidos em lei** e consiste **na entrega de numerário a servidor**, sempre precedida de empenho na dotação própria, **para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.**" (grifos nossos)

Por conseguinte, exclui-se do regime de adiantamento todas as despesas que *se subordinam ao processo normal de aplicação*, tais como: material de consumo, cópias reprográficas, combustíveis e outras, a menos que sejam realizadas fora do Município, quando, assim, caracteriza-se a **excepcionalidade**.

O regime de adiantamento, como visto, é aplicável somente aos casos de despesas expressamente definidas em lei. Portanto, resta saber quais são os casos definidos para o município, em lei própria.

Tal regime, porém, consiste na entrega de numerário a **servidor**. Logo, com esse procedimento, não poderá ser **adiantado** nenhum recurso financeiro ao titular de Gabinete de Vereador, pois o mesmo é um **Agente Político** e não um **Servidor Público**.

Constata-se, dessa forma, a existência de obstáculos legais que dificultam a operacionalização contábil de tal "Auxílio", se assim for instituído.

Em razão disso, e enquanto não for alterada a legislação pertinente, inclusive regulamentando a matéria, entendemos que a maneira mais adequada para o erário suportar os gastos com despesas efetuadas pelo Vereador, em razão do exercício de seu mandato, seja através do **ressarcimento** dos mesmos, observando-se os procedimentos necessários para a devida prestação de contas do que, como, onde e quanto foi gasto.

Assim, ao instituir o denominado "Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete de Vereador", a Câmara Municipal que o fizer, deve fazê-lo sob a forma de "**Ressarcimento de Gastos**", com a devida **Prestação de Contas** instruída com os documentos comprobatórios das despesas efetuadas, devendo estas ser limitadas a uma determinada importância e, ainda, definidas em um rol elencado em

ARTIGO

Ato próprio do Legislativo Municipal, observando-se, dentro do que seja razoável, o que pode ser ressarcido face, inclusive, às peculiaridades do Município.

Deverá, também, o retrocitado Ato definir e delinear a forma de prestação de contas, bem como a quem compete promover as conferências e eventuais glosas dos documentos apresentados como comprovantes de despesas, a fim de que tais gastos possam ser ressarcidos.

Não obstante a dificuldade face aos obstáculos anteriormente descritos, temos notícia de que algumas Câmaras Municipais instituíram o "Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete de Vereador" na forma de **adiantamento**, operacionalizando-o com a abertura do devido *Processo de Despesa*, originando a *Nota de Empenho* e onerando a dotação orçamentária 3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica – ou 3.3.90.30 – Material de Consumo, considerando, inclusive, o princípio de que o "acessório acompanha o principal".

Após a autorização do ordenador da despesa, é feito o *pagamento* mediante assinatura, pelo Titular de Gabinete, de um documento denominado "Recibo de Pagamento-Comprovante de Despesas", fechando, assim, o *Processo de Despesa*, sendo o mesmo considerado, internamente, como *Processado*. Posteriormente, e de acordo com os prazos estabelecidos, são feitas as devidas prestações de contas relativas à competência da verba recebida, com a apresentação dos documentos hábeis para tal fim.

Ressaltamos, contudo, tratar-se de **matéria nova**, de **Caráter Indenizatório**, cuja aplicação está subordinada, entre outros, aos princípios da **Razoabilidade; Economicidade e Eficiência**, existindo inclusive, conforme noticiado, estudos para análise da matéria no eg. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**.

É, s.m.j., o entendimento.