



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 273030/09
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA AMOREIRA
INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA AMOREIRA,
LUIZ ANTONIO FERNANDES
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 429/19 - Tribunal Pleno

Consulta. Retificação de tese. Instituição de verba de representação de caráter remuneratório em favor do presidente da Câmara de Vereadores. Violação ao disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal. Possibilidade de fixação de subsídios diferenciados ao Chefe do Poder Legislativo e aos membros da Mesa, desde que observados o subteto municipal, representado pelo subsídio do prefeito (art. 37, inciso XI, da Lei Maior) e os limites máximos estabelecidos no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, de acordo com o número de habitantes do município. Revogação parcial do art. 14 e total do art. 21 da Instrução Normativa nº 72/2012.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de São Sebastião da Amoreira, de relatoria originária do Conselheiro Heinz Georg Herwig, por meio da qual questiona acerca da verba de representação paga ao presidente do Poder Legislativo Municipal.

Instruído o feito, o Tribunal Pleno desta Corte proferiu o Acórdão nº 1204/09¹, respondendo à consulta no sentido da *“possibilidade de fixação de Gratificação de Representação do Presidente da Câmara, desde que prevista em lei e em conformidade com as disposições constitucionais que regem a matéria – obedecidos, portanto, o limite máximo do subsídio de Vereador previsto no artigo 29, VI da Constituição Federal – considerando a população do Município – e o princípio da anterioridade”*.

¹ Unânime: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Heinz Georg Herwig – relator e Caio Marcio Nogueira Soares e Auditores Jaime Tadeu Lechinski e Ivens Zschoerper Linhares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Posteriormente, na Sessão Plenária nº 38, realizada em 08/10/2015, durante a discussão do Processo nº 482070/14, de relatoria do Conselheiro Nestor Baptista, restou determinada a reabertura da presente consulta².

Diante disso, o processo foi redistribuído ao Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, que encaminhou os autos à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas para nova manifestação³.

A antiga Diretoria de Contas Municipais – DCM, por intermédio da Instrução nº 3518/16⁴, opinou pela revisão do entendimento inicialmente adotado, firmando-se orientação pela impossibilidade de pagamento de verba de representação ao presidente da Câmara Municipal, reputando, no entanto, possível a fixação de subsídio diferenciado exclusivamente ao referido gestor, e não aos demais membros da Mesa, respeitados o teto estabelecido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, a necessária previsão na Lei Orgânica do Município e o limite da despesa total de que trata o art. 29-A da Lei Maior.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 10119/16⁵, pronunciou-se pela *“possibilidade de os Presidentes das Câmaras Municipais receberem remuneração diferenciada dos demais vereadores, desde que o seja por meio de subsídio fixado em parcela única, nos exatos termos do art. 39, §4º da Constituição Federal, respeitados os limites trazidos pelo art. 29, VI e VII e art. 29-A da Constituição Federal”*.

Iniciado o julgamento, o processo foi retirado de pauta⁶ e a mim redistribuído, por força do disposto no art. 338-A, inciso III, do Regimento Interno⁷.

A requerimento da então Coordenadoria de Fiscalização Municipal – COFIM, o feito foi remetido novamente à unidade técnica⁸, a qual, mediante a Informação nº 588/17⁹, noticiou a propositura de Projeto de Instrução Normativa,

² Peça nº 11.

³ Despacho nº 1907/15-GCDA (peça 14).

⁴ Peça 16.

⁵ Peça 17.

⁶ Certidão de Sessão nº 6/17-STP (peça 22).

⁷ “Art. 338-A. Não haverá distribuição:

(...)

III - ao Conselheiro eleito Presidente do Tribunal, a partir da eleição e durante o período do mandato, assumindo, quando deixar o cargo, os processos distribuídos ao seu sucessor.”

⁸ Despacho nº 922/17-GCILB (peça 24).

⁹ Peça 26.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

protocolado sob nº 516340/17, que dispõe sobre os critérios a serem aplicados por esta Corte no controle dos atos de fixação e alteração dos subsídios, 13º subsídio e adicional de férias dos agentes políticos dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios do Estado do Paraná, revogando a Instrução Normativa nº 72/2012. Na ocasião, acostou, às peças 27-28, além da minuta do ato normativo, também o parecer jurídico que a subsidiou, ressaltando que dito parecer, adicionalmente à Instrução nº 3518/16-DCM, considerou que *“ao membro da Mesa que efetivamente desempenhar funções atípicas de administração ou gestão do órgão Legislativo, em responsabilidade compartilhada com o Presidente da Câmara, também pode ser fixado subsídio diferenciado”* e que, *“além do teto remuneratório do Prefeito disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os subsídios de todos os agentes políticos do Poder Legislativo municipal devem observar os respectivos percentuais relativos aos subsídios do Deputado Estadual”*.

Pelo Parecer nº 6852/17¹⁰, o órgão ministerial acompanhou a unidade técnica quanto à *“possibilidade de fixação de subsídio diferenciado aos membros da Mesa que desempenharem funções atípicas de administração ou gestão”*, ressaltando que tais funções devem estar previstas na Lei Orgânica do Município ou no Regimento Interno da Câmara Municipal e que o subsídio deve observar o limite apurado a partir do subsídio dos deputados estaduais e o teto geral municipal, representado pelo subsídio do prefeito. Consignou, por fim, que *“a decisão do Recurso Extraordinário nº 650.898 pelo Supremo Tribunal Federal não trouxe alterações fático-jurídicas que importassem na necessidade de outras revisões do posicionamento esposado anteriormente”*, reiterando, destarte, quanto aos demais pontos da consulta, o Parecer nº 10119/16.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Consoante relatado, a presente consulta havia oportunamente sido respondida pelo Acórdão nº 1204/09¹¹ – com observância do quórum qualificado de

¹⁰ Peça 31.

¹¹ Unânime: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Heinz Georg Herwig – relator e Caio Marcio Nogueira Soares e Auditores Jaime Tadeu Lechinski e Ivens Zschoerper Linhares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que cuidam o art. 115 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹² e o art. 434 do Regimento Interno¹³ e, assim sendo, com força normativa¹⁴ –, no sentido da *“possibilidade de fixação de Gratificação de Representação do Presidente da Câmara, desde que prevista em lei e em conformidade com as disposições constitucionais que regem a matéria – obedecidos, portanto, o limite máximo do subsídio de Vereador previsto no artigo 29, VI da Constituição Federal – considerando a população do Município – e o princípio da anterioridade”*.

Na sessão plenária realizada em 08/10/2015, quando da discussão do Recurso de Revista nº 482070/14, de relatoria do Conselheiro Nestor Baptista, restou determinada, com fundamento no art. 314, parágrafo único, do Regimento Interno¹⁵, a reabertura deste processo, com novas instrução da unidade técnica e manifestação do órgão ministerial.

A abertura deste processo para rediscussão pautou-se na necessidade de nova análise acerca da submissão ou não da remuneração do presidente da Câmara de Vereadores ao limitador referenciado com base no subsídio dos deputados estaduais, consoante estabelecido no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal.

Não obstante, na linha de raciocínio adotada durante a reinstrução do processo, antes de adentrar a questão do limite da remuneração, é preciso analisar novamente a própria possibilidade de concessão de verba de representação ao Chefe do Legislativo Municipal.

¹² “Art. 115. Quando exigido o quorum qualificado para a deliberação, será necessária, para a instalação da sessão, a presença de, pelo menos 4 (quatro) Conselheiros efetivos, além do Presidente e para a aprovação da matéria, o voto favorável de, no mínimo, 3 (três) Conselheiros efetivos.”

¹³ “Art. 434. Quando exigido o quorum qualificado para a deliberação, será necessária, para a instalação da sessão, a presença de pelo menos 4 (quatro) Conselheiros efetivos, além do Presidente e para a aprovação da matéria, o voto favorável de, no mínimo, 3 (três) Conselheiros efetivos.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no art. 115, da Lei Complementar nº 113/2005, e do caput, o quorum qualificado será exigido no julgamento de:

(...)

b) projeto de enunciado de Súmula;

(...)

e) resposta com força normativa em processo de Consulta, nos termos do art. 316.”

¹⁴ Regimento Interno: “Art. 316. A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada por quorum qualificado, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.”

¹⁵ “Art. 314. As consultas serão respondidas pela unidade técnica competente para se pronunciar sobre a matéria objeto do questionamento e, consoante o disposto no art. 40, da Lei Complementar nº 113/2005, receberão parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, cuja manifestação é obrigatória em todas as consultas submetidas ao Tribunal Pleno.

Parágrafo único. Havendo precedentes, caso a unidade técnica fundamentadamente discorde de seu teor e considere a necessidade da adoção de novo entendimento, apontará elementos que possam abalizar a sua reapreciação.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto ao assunto, convém destacar o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal:

“Art. 39. (...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.”

Da leitura do dispositivo, extrai-se a expressa vedação de acréscimo de verba de representação ao subsídio do detentor de mandato eletivo.

O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 650.898/RS, pronunciou-se acerca do tema em situação semelhante, na qual se discutia, além do direito a 13º salário e a terço de férias, a constitucionalidade de lei local que previa o pagamento mensal de verba fixa a prefeito municipal a título de indenização.

Ao reconhecer que o regime de subsídio não restringe o direito à percepção de décimo terceiro salário e terço de férias, de periodicidade anual, o Pretório Excelso fixou o entendimento de que a verba de representação de natureza remuneratória, paga mensalmente, é incompatível com o art. 39, § 4º, da Constituição.

Confira-se a ementa do julgado:

“Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A ‘verba de representação’ impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido.”¹⁶

Consigne-se, por oportuno, que o Supremo Tribunal Federal já aplicou o seu precedente em caso análogo ao projetado na presente consulta, no qual se discutia a constitucionalidade de acréscimo ao subsídio de verba estipulada em favor do presidente de Câmara Municipal *“compatível com as responsabilidades e a carga extra, decorrente do exercício das funções representativa e administrativa”*. A decisão monocrática do Ministro Marco Aurélio restou assim ementada:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO – LEI MUNICIPAL – SUBSÍDIO – CUMULAÇÃO COM OUTRAS VERBAS REMUNERATÓRIAS – IMPOSSIBILIDADE – PRECEDENTE DO PLENÁRIO – MATÉRIA FÁTICA – NEGATIVA DE SEGUIMENTO.”¹⁷

¹⁶ STF – RE 650898/RS – Tribunal Pleno – Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ Acórdão Min. ROBERTO BARROSO – j. 01/02/2017 – DJe 23/08/2017.

¹⁷ STF – RE 665346/ES – Decisão monocrática – Rel. Min. MARCO AURÉLIO – j. 02/04/2018 – Djé 06/04/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destarte, em consonância com a interpretação conferida pelo Supremo ao dispositivo constitucional em comento, entendo que a orientação inicialmente assentada na presente consulta deve ser revista, a fim de reputar inconstitucional a fixação de verba de representação de natureza remuneratória, paga mensalmente a presidente de Câmara de Vereadores.

Entretanto, apesar dessa vedação, nada obsta que lhe seja fixado subsídio diferenciado, com a finalidade de remunerar as funções atípicas exercidas pelo vereador quando incumbido da presidência da casa.

Com efeito, o Chefe do Poder Legislativo Municipal, ao assumir a responsabilidade pela gestão do órgão, pela ordenação de despesas e pelo dever de prestar contas, acaba por distinguir-se, em certa medida, dos demais edis, residindo nesse aspecto a justificativa para a percepção de subsídio majorado.

Também não se vislumbra impedimento a que os membros da Mesa façam jus a um subsídio distinto ao dos outros vereadores, desde que desempenhem funções atípicas de administração ou gestão, devidamente previstas na Lei Orgânica do Município ou no Regimento Interno da Câmara Municipal.

Vencida essa questão e adentrando o tema alusivo aos limitadores dos subsídios do Chefe do Legislativo Municipal e dos membros da Mesa, deve-se ter em vista que o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal estabelece o teto geral remuneratório no Poder Público, representado pelo subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, e também subtetos, que, na esfera municipal, corresponde ao subsídio do prefeito:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, **aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito**, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;” (grifo nosso)*

Por sua vez, o art. 29, inciso VI, da Carta Magna impõe limites específicos ao subsídio dos vereadores, tomando como parâmetro o subsídio dos deputados estaduais, em percentuais fixados de acordo com o número de habitantes do município:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

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:

- a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*
- b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*
- c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*
- d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*
- e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*
- f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;"*

No âmbito deste Tribunal, é importante rememorar que o antigo Provimento nº 56/2005¹⁸, no item 15 do quadro sinótico constante do seu Anexo I, estabelecia que:

“A verba indenizatória ao Presidente e demais membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal não se submete ao limite máximo de correspondência ao subsídio de Deputado Estadual, porém há de ser considerada para as demais limitações constitucionais”

No item 16, considerava inválido o ato de *“fixação de subsídios ao Presidente e demais membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal em valores que excedam o do subsídio do Prefeito”*.

¹⁸ Que dispunha *“sobre a publicidade dos subsídios dos membros dos Poderes Legislativo e Executivo dos Municípios e sobre a fiscalização dessas despesas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Posteriormente, pela Instrução Normativa nº 30/2008, foi aprovado novo quadro sinótico, cujo item 7 estabelecia a invalidade do ato de “*fixação do subsídio em valor que exceda aos limites constitucionais, inclusive quando superior ao subsídio do Prefeito*”. No seu item 8, mantinha, em linhas gerais, o pretérito item 15, desta feita com a seguinte previsão:

“O subsídio diferenciado ao Presidente da Câmara Municipal não se submete ao limite máximo de correspondência ao subsídio de Deputado Estadual, porém há de ser considerado para as demais limitações constitucionais.”

Na sequência, por meio da Resolução nº 33/2012¹⁹, o Provimento nº 56/2005 e a Instrução Normativa nº 30/2008 foram revogados, passando a valer a disciplina ditada pela Instrução Normativa nº 72/2012²⁰, até o momento vigente, a qual, no que interessa ao presente debate, assim dispõe:

“Art. 12. *A análise das despesas com o subsídio dos Agentes Políticos do Poder Legislativo do Município terá por finalidade constatar se os recebimentos apresentam validade quanto aos critérios constitucionais e legais de que:*

(...)

IV - foi fixado subsídio em parcela única;

(...)

VI - o valor fixado atende os limites constitucionais e legais e os critérios da Lei Orgânica do Município, vigentes tanto no recebimento, quanto à época da fixação;

¹⁹ Que “dispõe sobre o exercício do controle das despesas com subsídios de Agentes Políticos dos poderes Executivo e Legislativo municipais para aferição de sua conformidade aos ditames constitucionais e legais, e dá outras providências”.

²⁰ Que “dispõe sobre os critérios aplicados no exercício do controle das despesas com subsídios de Agentes Políticos dos poderes Executivo e Legislativo municipais, para aferição de sua conformidade aos atos legais que a instituírem e estes aos ditames constitucionais e legais relacionados ao assunto, e dá outras providências”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

VIII - o valor não excede o percentual constitucional em relação ao subsídio do deputado estadual, vigente tanto na data em que foi fixado, quanto no recebimento, segundo o índice que couber em razão da faixa populacional em que o Município se posicionar à época da fixação;

(...)

Art. 14. *É facultada a fixação de subsídio diferenciado para as funções de Presidente do Legislativo e de Membros da Mesa Executiva (ou Secretários), cuja análise da validade das despesas segue os mesmos critérios relacionados no art. 12, exceto o contido no inciso VIII do mesmo artigo.*

(...)

Art. 19. *Os subsídios dos Vereadores, considerados o Presidente e os Membros da Mesa Executiva do Poder Legislativo, não poderão exceder o subsídio mensal em espécie do Prefeito, vigente tanto no recebimento, quanto à época da fixação.*

(...)

Art. 21. *O valor do subsídio pelo exercício de atribuições diferenciadas de Presidente e de Membro da Mesa Executiva do Poder Legislativo, não se vincula ao limite estabelecido em razão do subsídio do deputado estadual (art. 29, VI, CF), nem à verba sob o mesmo título percebida pelo Presidente da Assembleia Legislativa.”*

Vê-se, a partir desse histórico normativo, que, não obstante já reconhecida, nesta consulta com força normativa, a submissão da remuneração do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

presidente da Câmara Municipal aos percentuais do subsídio dos deputados estaduais, o Tribunal vem aplicando, com base em atos normativos, critérios que consideram válida a fixação de subsídio diferenciado, ainda que ultrapasse os valores referenciados pelo subsídio dos deputados estaduais, ficando, portanto, limitado apenas ao subsídio do prefeito.

Quanto ao subteto municipal representado pelo subsídio do prefeito, entendo inexistir dúvidas acerca de sua aplicabilidade aos subsídios dos vereadores, inclusive daqueles que exercem a presidência e as funções da Mesa.

A teor do disposto no art. 37, § 11, da Constituição Federal²¹, somente as parcelas de caráter indenizatório são excluídas dos limites remuneratórios estabelecidos no inciso XI do mesmo dispositivo.

Tomando como pressuposto a própria impossibilidade de fixação de verba de representação de natureza remuneratória em favor do presidente da Câmara Municipal, não se admite que o seu subsídio e o dos membros da Mesa, ainda que diferenciados, extrapolem o subteto municipal.

Acerca da regra específica estabelecida no art. 29, inciso VI, da Carta Magna – que toma como parâmetro o subsídio dos deputados estaduais, escalonando o subsídio dos edis, a partir da Emenda Constitucional nº 25/2000, de acordo com o número de habitantes do município –, denota-se que o dispositivo faz referência aos “limites máximos” a serem observados na fixação do subsídio dos “vereadores”.

A Constituição, como se pode notar, ao fazer menção ao subsídio dos “vereadores”, não fez distinção em relação àqueles agentes investidos nas funções de presidente da Casa Legislativa e de membros da Mesa. Apenas fixou limites máximos.

Ante a ausência de autorização constitucional expressa, que permita a fixação de subsídios superiores a esses limites para o Chefe do Poder Legislativo

²¹ “Art. 37. (...)”

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e os membros da Mesa, entendo que esses parâmetros são de aplicação geral a todos os edis, sem exceção.

A reforçar o argumento, veja-se que a Lei Maior tratou de fixar “limites máximos”. Ou seja, não há qualquer vinculação automática na estipulação dos subsídios gerais dos vereadores ao valor máximo permitido, podendo ser atribuídos valores diferenciados aos edis, em face do exercício de funções específicas, desde que respeitados esses limites.

Nesse sentido, é a jurisprudência da Corte de Justiça Estadual:

“RECURSOS DE APELAÇÃO - 1- AUMENTO DE SUBSÍDIO DE INTEGRANTES DA CÂMARA MUNICIPAL DE MANGUEIRINHA NA MESMA LEGISLATURA - IMPOSSIBILIDADE - ART. 29, INCISO VI, ALÍNEA ‘B’ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - 2- ALEGAÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE VIA AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CONTROLE DIFUSO - 3- PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE NÃO VINCULA O PODER JUDICIÁRIO - SENTENÇA MANTIDA - AMBOS OS RECURSOS AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO. DE OFÍCIO, EXCLUÍDA A CONDENAÇÃO DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.

1 - Não pode ser considerada correta a posição da Câmara Municipal de deixar de observar os limites máximos estabelecidos no art. 29 da CF, pois equivocado o raciocínio que pretende de que o teto constitucional apenas deve ser aplicado aos Vereadores e não ao Presidente da Casa.

2 - Se o objeto da ação civil pública é, como no caso, a declaração de nulidade de ato



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administrativo concreto, nada impede que, como fundamento para decisão, o magistrado exerça o controle incidental de constitucionalidade.

3 - O fato do Tribunal de Contas ter se manifestado favoravelmente às contas apresentadas pelo Município, em nada restringe a possibilidade do Poder Judiciário analisar a legalidade dos atos praticados.”²²

“INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - APELAÇÃO CÍVEL/EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - ART. 2.º DA RESOLUÇÃO N.º 04/2004 DA CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAVEL QUE INFRINGE O DISPOSTO NOS ART. 29, VI, ‘d’, DA CF - FIXAÇÃO DO SUBSÍDIO DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL - LIMITE REMUNERATÓRIO FIXADO PELA EC 25/2000 - CONSTITUCIONALIDADE DA LEI QUE É IMPRESCINDÍVEL AO JULGAMENTO DO RECURSO INTERPOSTO - INCIDENTE CONHECIDO.”²³

Cito, ainda, decisões de outros Tribunais de Justiça:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º, CAPUT, DA LEI Nº 3.235/2008, DO MUNICÍPIO DE CAMPO BOM. SUBSÍDIO DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES QUE EXTRAPOLA O TETO CONSTITUCIONAL.

I - A edição de Decreto Legislativo sustando a execução do art. 3º, caput, da Lei Municipal nº 3.235/2008, no que se refere ao valor excedente ao teto constitucionalmente autorizado, não conduz à perda do objeto da presente ação, já que é necessária lei em sentido formal para alteração dos subsídios.

II - O artigo 3º, caput, da Lei Municipal nº 3.235/2008, que estabelece o subsídio do Presidente da Câmara Municipal de Vereadores, padece de vício de inconstitucionalidade, uma vez

²² TJPR – Apelação Cível 880216-8 – 4ª C.Cível – Rel. Juiz Subst. 2º Grau Wellington Emanuel Coimbra de Moura – j. 23/04/2013 – DJ 15/05/2013 – grifo nosso.

²³ TJPR – Incidente de Declaração de Inconstitucionalidade 372218-7/02 – Órgão Especial – Rel. Des. Paulo Roberto Hapner – j. 17/06/2013 – DJ 27/06/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que desrespeita o limite constitucionalmente estabelecido para o subsídio a ser pago aos Vereadores do Município de Campo Bom, que é de 40% do subsídio dos Deputados Estaduais. Violação ao art. 29, inciso VI, alínea 'c', da Constituição Federal e arts. 8º e 11, caput, da Constituição Estadual.

*JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.*²⁴

“INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO - REJEIÇÃO - MUNICÍPIO DE JOÃO MONLEVADE - LEI QUE FIXOU OS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES E DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL PARA A LEGISLATURA DE 2001/2004 - AFRONTA AO LIMITE MÁXIMO ESTABELECIDO PELO ART. 29, VI, DA CR/88 - ENTRADA EM VIGOR DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 25/2000 - INCONSTITUCIONALIDADE EVIDENCIADA.

- Não é necessário extenso debate sobre a suposta incompatibilidade da lei ou do ato normativo com a Constituição. Assim, basta que a Turma Julgadora, visualizando a possibilidade de se declarar a inconstitucionalidade, submeta à apreciação do Órgão Especial para fins de cumprimento da Súmula Vinculante n. 10 do STF.

- A Constituição da República de 1988, com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 25, de 2000, definiu a forma como os subsídios dos Vereadores devem ser fixados, incluindo-se os limites máximos de acordo com o número de habitantes no respectivo Município.

- O art. 1º e parágrafo único da Lei n. 1.487/2000 do Município de João Monlevade definiu o

²⁴ TJRS – Ação Direta de Inconstitucionalidade 70032858326 – Órgão Especial – Rel. Des. Francisco José Moesch – j. 13/12/2010 – DJ 17/12/2010 – grifo nosso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

subsídio dos Vereadores e do Presidente da Câmara em valores que ultrapassaram o limite constitucionalmente estabelecido.

- A EC n. 25 foi publicada em 14 de fevereiro de 2000 e, embora tenha entrado em vigor somente em 1º de janeiro de 2001, é certo que essa data coincidiu com a vigência da Lei municipal n. 1.487, de 28 de setembro de 2000.²⁵

Tenho, portanto, que deve ser adotado novo entendimento em relação à matéria tratada na presente consulta, nos seguintes termos:

- a) A instituição de verba de representação de caráter remuneratório em favor do presidente da Câmara de Vereadores viola o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal;
- b) Não há óbice à fixação de subsídios diferenciados ao Chefe do Poder Legislativo Municipal e aos membros da Mesa, dado o exercício de funções específicas, desde que observados o subteto municipal, representado pelo subsídio do prefeito (art. 37, XI, da Constituição Federal), e os limites máximos estabelecidos no art. 29, inciso VI, da Lei Maior, de acordo com o número de habitantes do município.

Diante disso, proponho, também, a revisão parcial da Instrução Normativa nº 72/2012, com a revogação da expressão “*exceto o contido no inciso VIII do mesmo artigo*” constante do art. 14²⁶ – que faz referência ao disposto no art. 12²⁷ – e de todo o art. 21²⁸.

²⁵ TJMG – Arguição de Inconstitucionalidade 1.0362.10.003828-4/002 – Órgão Especial – Rel. Des. Silas Rodrigues Vieira – j. 25/03/2014 – DJ 04/04/2014 – grifo nosso.

²⁶ “**Art. 14.** É facultada a fixação de subsídio diferenciado para as funções de Presidente do Legislativo e de Membros da Mesa Executiva (ou Secretários), cuja análise da validade das despesas segue os mesmos critérios relacionados no art. 12, exceto o contido no inciso VIII do mesmo artigo.”

²⁷ “**Art. 12.** A análise das despesas com o subsídio dos Agentes Políticos do Poder Legislativo do Município terá por finalidade constatar se os recebimentos apresentam validade quanto aos critérios constitucionais e legais de que:

(...)

VIII - o valor não excede o percentual constitucional em relação ao subsídio do deputado estadual, vigente tanto na data em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, considerando que tramita na Casa o Projeto de Instrução Normativa nº 516340/17, com vistas à revogação da Instrução Normativa nº 72/2012 e ao estabelecimento de novos critérios a serem aplicados *“no controle dos atos de fixação e alteração dos subsídios, 13º subsídio e adicional de férias dos agentes políticos dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios do Estado do Paraná”*, reputo pertinente que a Coordenadoria-Geral de Fiscalização – CGF tome ciência a respeito do conteúdo da presente decisão.

3 VOTO

Em face do exposto, **VOTO**:

1) com fundamento no art. 314, parágrafo primeiro, do Regimento Interno deste Tribunal²⁹, amparado nas razões supra e acompanhando as manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, pela retificação da tese firmada na presente consulta, passando-se a adotar o seguinte entendimento:

- a) A instituição de verba de representação de caráter remuneratório em favor do presidente da Câmara de Vereadores viola o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal;
- b) Não há óbice à fixação de subsídios diferenciados ao Chefe do Poder Legislativo Municipal e aos membros da Mesa, dado o exercício de funções específicas, desde que observados o subteto municipal, representado pelo subsídio do prefeito (art. 37, XI, da Constituição Federal), e os limites máximos estabelecidos no art. 29, inciso VI, da Lei Maior, de acordo com o número de habitantes do município.

que foi fixado, quanto no recebimento, segundo o índice que couber em razão da faixa populacional em que o Município se posicionar à época da fixação;”

²⁸ **Art. 21.** O valor do subsídio pelo exercício de atribuições diferenciadas de Presidente e de Membro da Mesa Executiva do Poder Legislativo, não se vincula ao limite estabelecido em razão do subsídio do deputado estadual (art. 29, VI, CF), nem à verba sob o mesmo título percebida pelo Presidente da Assembleia Legislativa.”

²⁹ **Art. 314.** As consultas serão respondidas pela unidade técnica competente para se pronunciar sobre a matéria objeto do questionamento e, consoante o disposto no art. 40, da Lei Complementar nº 113/2005, receberão parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, cuja manifestação é obrigatória em todas as consultas submetidas ao Tribunal Pleno. **Parágrafo único.** Havendo precedentes, caso a unidade técnica fundamentadamente discorde de seu teor e considere a necessidade da adoção de novo entendimento, apontará elementos que possam abalizar a sua reapreciação.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2) pela revogação da expressão “*exceto o contido no inciso VIII do mesmo artigo*” constante do art. 14 da Instrução Normativa nº 72/2012 e de todo o seu art. 21;

3) pela remessa dos autos, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB³⁰ para as devidas anotações e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização – CGF para ciência, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno³¹, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo – DP.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I – Conhecer a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, com fundamento no art. 314, parágrafo primeiro, do Regimento Interno deste Tribunal³², amparado nas razões supra e acompanhando as manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, pela retificação da tese firmada na presente consulta, passando-se a adotar o seguinte entendimento:

- i) a instituição de verba de representação de caráter remuneratório em favor do presidente da Câmara de Vereadores viola o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal;
- ii) não há óbice à fixação de subsídios diferenciados ao Chefe do Poder Legislativo Municipal e aos membros da Mesa, dado o

³⁰ Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.

(...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:

(...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”

³¹ “Art. 398. (...)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”

³² “Art. 314. As consultas serão respondidas pela unidade técnica competente para se pronunciar sobre a matéria objeto do questionamento e, consoante o disposto no art. 40, da Lei Complementar nº 113/2005, receberão parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, cuja manifestação é obrigatória em todas as consultas submetidas ao Tribunal Pleno.

Parágrafo único. Havendo precedentes, caso a unidade técnica fundamentadamente discorde de seu teor e considere a necessidade da adoção de novo entendimento, apontará elementos que possam abalizar a sua reapreciação.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exercício de funções específicas, desde que observados o subteto municipal, representado pelo subsídio do prefeito (art. 37, XI, da Constituição Federal), e os limites máximos estabelecidos no art. 29, inciso VI, da Lei Maior, de acordo com o número de habitantes do município.

II – determinar a revogação da expressão “*exceto o contido no inciso VIII do mesmo artigo*” constante do art. 14 da Instrução Normativa nº 72/2012 e de todo o seu art. 21;

III – determinar a remessa dos autos, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB para as devidas anotações e à Coordenadoria Geral de Fiscalização – CGF para ciência, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo – DP.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 27 de fevereiro de 2019 – Sessão nº 6.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente