Câmara Municipal de Pompéia

Estado de São Paulo

Requerimento N.º 90/91 Proc.

AUTOR: José Marques Campoy

ASSUNTO: Providências legais junto ao Judiciário

aprovado adiado por 01 sessão 18.03.91

Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pompéia

Requeiro, nos termos regimentais, que Vossa Excelência tome as providências que se fizerem necessárias visando a devolução aos cofres públicos do Município as importâncias recebidas indevidamente pelo chefe do Executivo a título de Verba de Representação, visto que a nova Constituição Federal englobou os subsídios e a Verba de Representação sob a denominação de "Remuneração".

Como o chefe do Executivo, que é funcionário público estadual, ao tomar posse optou pela remuneração do emprego que exerce no Estado, não poderia receber dos cofres públicos do Município qualquer valor, em espécie, pelo exercício do cargo de Prefeito, visto que, como foi dito, fez a sua opção conforme determinam os artigos 38,II da Constituição da República Federativa do Brasil e artigo 56,II da Lei Orgânica do Município de Pompéia.

Da mesma maneira que os Vereadores deveriam devolver aos cofres públicos caso estivessem recebendo sua remuneração em desacordo com a lei, o chefe do Executivo também deve devolver, com a devida correção monetária, a remuneração recebida indevidamente do Erário Municipal.

Anexos xerox de Pareceres do CEPAM a respeito da remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores diante do novo ordenamento constitucional.

Requeiro, outrossim, que sejam enviadas cópias deste Requerimento ao Senhor Promotor de Justiça, ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, dando ciência desta manifestação e solicitando as providências cabíveis.

Sala das Sessões,
Em 18 de março de 1991

José Marques Campoy
Vereador

Aprovado por
Rejeitado por
Pompéia
PRESIDENTE

PROTOCOLO
Proc. N.º 3.959
18/03/91
Diretor da Secretaria

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DO GOVERNO
FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Parecer FPFL nº 13370
Processo FPFL nº 1330/89
Interessada: Câmara Municipal de São José do Rio Pardo
Srª Maria Lúcia Salgado Potenza, Diretora da Secretaria Administrativa

PREFEITO MUNICIPAL - REMUNERAÇÃO - Inalterabilidade do Decreto Legislativo fixador.*

CONSULTA

A Câmara Municipal de São José do Rio Pardo, através da Diretora de sua Secretaria Administrativa, Srª Maria Lúcia Salgado Potenza, consulta esta Fundação acerca da possibilidade de alteração do Decreto Legislativo que fixou a remuneração do Chefe do Executivo sob a alegação de que o "quantum" estabelecido por aquele ato inviabiliza quaisquer reajustes de vencimentos do funcionalismo municipal.

PARECER

Em atendimento à consulta que nos foi formulada pela Câmara Municipal de São José do Rio Pardo, informamos que, com o advento da Nova Carta Magna da República, a remuneração do Chefe do Executivo local foi preceituada no inciso V do art. 29:

"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 Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

.....

(*) Parecer elaborado em 5/6/89.

.....

V - remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subseqüente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I".

Da análise desse dispositivo concluímos que o "caput" do art. 38 da Lei Orgânica dos Municípios, que disciplina a fixação do subsídio do Prefeito, foi recepcionado pelo novo Texto Constitucional por ser com ele compatível, permanecendo, pois, em plena vigência.

Com efeito, assim preceitua a LOM:

"Art. 38 - O subsídio do Prefeito que, no momento da fixação, não poderá ser inferior ao maior padrão de vencimento pago a servidor do Município, que conte no mínimo um ano de exercício no cargo ou função, será estabelecido pela Câmara no fim da legislatura para vigorar na seguinte, porém antes da eleição do novo Prefeito, podendo o decreto legislativo fixar quantias progressivas para cada ano de mandato".

Temos, então, que o critério da fixação dos subsídios do Prefeito deve atender a dois princípios fundamentais: o da anterioridade (deve ser fixado no fim da legislatura para vigorar até o final da seguinte), com o qual se preserva ao máximo a imparcialidade da fixação, e o da imutabilidade (não pode sofrer qualquer alteração, no transcorrer da legislatura). A estes, o Texto Constitucional acresceu o princípio da isonomia tributária pelo qual foi abolido o tratamento diferenciado quanto a impostos gerais, especialmente o de renda, aos membros dos Poderes Judiciário e Legislativo.

Resumindo, o preceito geral aplicável é o de fixação dos subsídios de uma legislatura para outra e da inalterabilidade do que for fixado originariamente, constituindo-se o princípio da imutabilidade dos subsídios do Prefeito em matéria Constitucional fielmente reproduzida pela LOM e de alta finalidade moral e administrativa.

E outra não é também a lição doutrinária do mestre Hely Lopes Meirelles:

> "O subsídio corresponde ao vencimento do cargo, e é o principal da retribuição pecuniária do Prefeito. Por isso há que ser fixada em quantia compatível com a relevância das funções do Chefe do Executivo local. A inalterabilidade do subsídio do Prefeito, pela Câmara, durante a legislatura, é uma garantia de independência do Executivo perante o Legislativo, motivo pelo qual o Judiciário tem anulado as alterações efetuadas no decorrer do mandato. Mas, a nosso ver, o que se veda é a modificação por ato da Câmara, não sendo inconstitucional ou ilegal, o estabelecimento de uma remuneração móvel, que acompanhe a desvalorização da moeda, durante toda a legislatura para que foi votada, desde que vinculada a um índice imutável (padrão de referência, UPC, percentual sobre a receita orçada etc.)" (In: Direito Municipal Brasileiro. 5ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1985, p. 521).

Da mesma forma, nossos Tribunais têm decidido reiteradamente pela inalterabilidade dos subsídios do Chefe do Executivo, durante a legislatura. Nesse sentido, em sessão plenária, o Tribunal de Justiça de São Paulo prolatou acórdão na Apelação nº 69.505, do qual foi relator o Juiz Arlindo Pereira Lima:

> "PREFEITO MUNICIPAL - Subsídios - Alteração durante a legislatura em curso - Inadmissibilidade - Inconstitucionalidade de lei municipal a respeito" (In: REVISTA DOS TRIBUNAIS nº 249, jul., 1956, p. 282).

A consulta "sub examine" coloca-nos ponderações no que respeita às limitações que os subsídios do Prefeito constituem ao reajuste do funcionalismo municipal.

Ocorre que o art. 37, XI, da Constituição Federal proíbe expressamente que os vencimentos dos servidores municipais exorbitem os vencimentos do Chefe do Executivo a qualquer tempo, mesmo posterior à fixação. Se não, vejamos:

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

.....

XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito" (grifo nosso).

Destarte, o valor da totalidade da remuneração do Prefeito (subsídio + verba de representação) é o limite da remuneração paga a servidor público municipal. Em decorrência, a remuneração do Prefeito não poderá ser inferior aos vencimentos do servidor público municipal não só no momento da fixação, mas durante todo o decorrer do mandato.

Tal preceito constitucional vem reafirmado, também, no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que expressamente determina a redução dos vencimentos, remuneração, vantagens, adicionais e proventos de aposentadoria aos limites constitucionais, inadmitida a invocação de direito adquirido.

Em face do exposto, concluímos:

1. uma vez fixada pela legislatura anterior a remuneração do Prefeito, permanecerá inalterada até o final do mandato;

2. o valor da totalidade da remuneração do Prefeito (subsídio + verba de representação) constitui o limite máximo pa

ra a totalidade da remuneração paga a servidor público municipal;

3. na eventualidade de servidores municipais auferirem remuneração superior àquela fixada para o Prefeito Municipal, sofrerão a redução de seus vencimentos aos limites impostos pelo Texto Constitucional.

É o parecer.

São Paulo, 4 de julho de 1989.

LAÍS DE ALMEIDA MOURÃO
Gerência de Legislação Constitucional
Técnico Master I - Advogada

CAIO MARCELO DE CARVALHO GIANNINI
Gerência de Legislação Constitucional
Gerente - Advogado

De acordo, encaminhe-se.

MARCOS J. T. DO AMARAL FILHO
Superintendente de Assistência Técnica

gtn

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DO GOVERNO
FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Parecer FPFL nº 14102
Processo FPFL nº 358/90
Interessada: Câmara Municipal de Santo Antonio de Posse
Vereador Mauricio Dimas Comisso, Presidente

VERBA DE REPRESENTAÇÃO DO PREFEITO E DO VICE-PREFEITO - Impossibilidade de alteração no curso da legislatura.*

CONSULTA

O Presidente da Câmara Municipal de Santo Antonio de Posse, Vereador Mauricio Dimas Comisso, consulta-nos sobre as dúvidas relativas à legalidade da fixação dos subsídios e da verba de representação do Prefeito Municipal, anexando cópia dos Decretos Legislativos nºs. 078/88, 079/88 e 1/89, que fixam os subsídios e a verba de representação do Prefeito.

Solicita-nos esclarecer:

"Se está correto o procedimento do pagamento referente ao subsídios e verba de representação do Prefeito Municipal?

Se pode ser atualizada a verba de representação este ano?

Qual o período devido para isto?"

(*) Parecer elaborado em 9/3/90.

Avenida Professor Lineu Prestes, 913 – Cidade Universitária – CEP 05508 – São Paulo – SP – PABX (011) 212-3144 – Telex (11) 83141 FUFL

PARECER

Preliminarmente cumpre-nos analisar a dupla fixação da remuneração do Prefeito e do Vice-Prefeito ocorrida no Município, já que a Câmara Municipal anterior fixou-a inicialmente em OTN, em 27 de junho de 1988, através do Decreto-Lei nº 78/88, tendo revisto seu ato em 25/11/88, quando editou o Decreto-Lei nº 79/88, utilizando-se, desta feita, o Salário Mínimo de Referência como base de cálculo da remuneração das citadas autoridades.

Entendemos que, muito embora o segundo Decreto Legislativo tenha sido produzido extemporaneamente, não há indícios de que o mesmo contenha vícios ou desvio de poder. Julgamos que a Câmara anterior tenha exercido a sua vontade de alterar o indexador da fixação, sem motivações outras que pudessem ensejar maiores considerações.

Isto posto, consideramos que deve prevalecer o Decreto legislativo que determina que a base de cálculo da remuneração será o Salário Mínimo de Referência.

Com a extinção do índice, a Câmara procedeu à substituição do Salário Mínimo de Referência pelo Bônus do Tesouro Nacional, conforme determina a legislação federal vigente sobre a matéria, não havendo necessidade de autorização legislativa, pois que se estará apenas processando a simples substituição do indexador, em cumprimento à Lei nº 7.843, de 18 de outubro de 1989.

Quanto ao Decreto Legislativo nº 1/89, de 2 de junho de 1989, temos que ele é inconstitucional, devendo ser imediatamente retirado do ordenamento jurídico municipal, sob pena de responsabilidade da autoridade que o produziu, pelas razões que a seguir esclarecemos, devendo os valores recebidos serem restituídos aos cofres municipais.

A competência para fixar a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores é da Câmara Municipal anterior, não podendo, em hipótese alguma, a Câmara Municipal atual modificar o "quantum" fixado como pagamento mensal aos referidos agentes políticos.

Esclarecemos ainda que a proporcionalidade do que deve ser a verba de representação e o que será fixado a título de subsídio ficará sempre a critério da Câmara anterior, devendo tais valores ser respeitados por toda legislatura.

Julgamos oportuno acrescentar ainda que o § 1º do art. 38 da Lei Orgânica dos Municípios, que trata da fixação anual da verba de representação, foi tacitamente revogado com a edição da nova Carta.

Para maiores esclarecimentos sobre a matéria transcrevemos trecho do Parecer FPFL nº 13951, da autoria da Drª Yara Martínez de Carvalho e S. Stroppa:

> "Em relação à possibilidade de alteração da verba de representação atribuída ao Prefeito Municipal, esta Fundação já manifestou seu entendimento no sentido de que, sob a denominação 'remuneração', o legislador constituinte englobou quaisquer valores recebidos em espécie pelo Chefe do Executivo.
>
> Como essa 'remuneração' (subsídio e verba de representação) deve ser fixada de uma legislatura para a subseqüente (princípio da anterioridade), não podendo ser alterada (princípio da imutabilidade), conclui-se que o § 1º do artigo 38 da atual LOM (Decreto-Lei Complementar nº 9, de 1969), que permitia a fixação anual da verba de representação do Prefeito, foi revogado pela Constituição de 1988 em razão da sua incompatibilidade com o novo ordenamento jurídico-constitucional".

Objetivando fornecer maiores detalhes relativos ao tema "remuneração", anexamos cópias dos Pareceres FPFL

nºs. 13.517 e 13.370, ambos da lavra da Drª Laís de Almeida Mourão, técnico desta Fundação, que enfocam com enorme profundidade a questão em face da nova Constituição Federal.

Conforme esclarecem os referidos pareceres, a verba de representação do Prefeito, somada aos subsídios, irá compor a remuneração daquela autoridade, e, assim entendido, não poderá ser alterada no curso da legislatura, por força da determinação expressa pelo novo Texto Constitucional (art. 29, V).

Neste mesmo sentido também já manifestamos através do Parecer FPFL nº 13.661, cuja cópia apensamos por considerarmos que poderá auxiliar no entendimento das questões propostas pelo consulente, as quais passamos a responder objetivamente:

1) a fixação da verba de representação do Prefeito ocorrida em 2/6/89, através do Decreto Legislativo nº 1/89 é inconstitucional, devendo os valores recebidos a mais, com base nele, serem restituídos aos cofres municipais, estando desde já a autoridade beneficiada com a medida sujeita a uma ação popular e à perda do mandato. A Câmara atual estará passível de sofrer também as sanções legais por editar um ato eivado de inconstitucionalidade e que produz efeitos funestos à ordem jurídico-econômica do Município.

Portanto, o pagamento do subsídio e da verba de representação deve pautar-se pelo Decreto Legislativo nº 79/88, com a alteração permitida pela lei federal que permitiu a substituição de quarenta Bônus do Tesouro Nacional para casa Salário Mínimo de Referência;

2) a verba de representação não pode ser alterada no curso da legislatura;

3) a mera atualização deverá ser sempre que ocorrer mudança no BTN, já que a fixação deve obedecer ao que foi fixa

do pela Câmara Municipal anterior, com a posterior adequação em BTN, não se podendo falar em majoração do seu valor, sob pena de responsabilidade dos responsáveis.

É o nosso parecer.

São Paulo, 23 de março de 1990.

ALICIR A. MARCONATO
Gerência de Legislação Constitucional
Técnico Pleno I

CAIO MARCELO DE C. GIANNINI
Gerência de Legislação Constitucional
Gerente - Advogado

De acordo, encaminhe-se.

DIOGENES GASPARINI
Superintendente de Assistência Técnica

mrl.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DO GOVERNO
FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

RESPOSTA Nº 145/89

Processo FPFL nº 199/89
Interessada: Prefeitura Municipal de Nova Guataporanga
Sr. Antonio Aparecido Dário,
Secretário Municipal

REMUNERAÇÃO DO PREFEITO E DOS VEREADORES EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DE 1988*

PERGUNTA

Consulta-nos a Prefeitura Municipal de Nova Guataporanga sobre a legalidade da alteração da verba de representação do Prefeito nesta presente legislatura e sobre os meios para conseguir certidão sobre a remuneração dos Deputados Estaduais junto à Assembléia Legislativa.

RESPOSTA

A remuneração dos mandatos eletivos e a nova sistemática constitucional que a contorna já foi objeto da esclarecedora Resposta nº 4/89, elaborada pela Drª Yara Darcy Police Monteiro, que, por oportuna, nos permitimos transcrever:

"Em atendimento ao solicitado pelo consulente, informamos que, com o advento da nova Carta Magna da República Federativa do Brasil, tornou-se necessário o estudo de quais normas infraconstitucionais perderam sua eficácia, em face da sua incompatibilidade com o novo ordenamento constitucional e quais normas encontram-se compatíveis com o novo ordenamento jurídico, permanecendo, desta forma, plena a sua vigência.

(*) Resposta elaborada em 14/4/89.

Conforme leciona Michel Temer, em Elementos de Direito Constitucional:

'A Constituição nova recebe a ordem normativa que surgiu sob o império de constituições anteriores se com ela forem compatíveis.

É o fenômeno da recepção que se destina a dar continuidade às relações sociais sem necessidade de nova, custosa, difícil e quase impossível manifestação legislativa ordinária' (ob. cit., 2ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1984, p. 26) (grifos originais).

Disciplina o art. 29, inciso V, da nova Lei Basilar:

'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 Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

.....

V - remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subseqüente, observado o que dispõem os artigos 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I'.

O art. 38 da Lei Orgânica dos Municípios disciplina a fixação do subsídio do Prefeito:

'Art. 38 - O subsídio do Prefeito que, no momento da fixação, não poderá ser inferior ao maior padrão de vencimento pago a servidor do Município, que conte no mínimo um ano de exercício no cargo ou função, será estabelecido pela Câmara no fim da legislatura para vigorar na seguinte, porém antes da eleição do novo Prefeito, podendo o decreto legislativo fixar quantias progressivas para cada ano de mandato' (grifamos).

Ocorre que o art. 37, inciso XI, da nova Constituição Federal, proíbe expressamente que os vencimentos dos servidores municipais exorbitem os vencimentos do Chefe do Executivo a qualquer tempo, mesmo posterior à fixação. Se não, vejamos:

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

.....

XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito'.

Assim, deverá a Câmara Municipal fixar os subsídios do Prefeito conforme o preceituado pelo art. 38 da LOM, porém sempre atendendo ao disciplinado pelo art. 37, XI, da nova Carta Magna, que estabelece o valor da totalidade da

remuneração do Prefeito como limite máximo para a totalidade da remuneração paga a servidor público municipal.

Dispõe a nova Carta quanto ao momento para a fixação da remuneração - em cada legislatura para a subseqüente - tendo assim plena vigência o art. 38 da LOM, devendo a Câmara fixá-la antes da eleição do Prefeito, com o objetivo de preservar a anterioridade e a imparcialidade na fixação.

A remuneração fixada para uma legislatura permanece até seu final, em atenção aos princípios norteadores da anterioridade e da imutabilidade.

Quanto à remuneração dos Vereadores, o novo texto constitucional, em seu art. 29, inciso V, nada dispõe a respeito de sua fórmula ou critérios e limites para a sua fixação, tampouco delega à lei complementar ou ordinária a competência para essa criação.

As Câmaras Municipais são competentes para fixar a remuneração de seus membros, eleitos em 15/11, respeitando-se sempre o limite máximo disciplinado pelo art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

É de bom alvitre salientar, por fim, a incidência de imposto, inclusive o de renda, sobre a totalidade da remuneração (Constituição Federal, artigos 150, II, 153, III e 153, § 2º, I),

Os critérios e limites definidores da remuneração dos Vereadores, Prefeitos e Vice-Prefeitos deverão ser regulados quando a Câmara Municipal elaborar a Lei Orgânica do Município, visto que está afastada a hipótese de a Constituição Estadual tratar sobre a matéria".

Do exposto, na Resposta retrotranscrita concluímos que a Constituição Federal de 1988 garante aos representantes populares eleitos uma remuneração que lhes assegure a própria sobrevivência e a de seus familiares, uma vez que eles se afastam dos seus negócios privados; ao mesmo tempo em que pretende garantir o exercício digno e independente do mandato, sem que a remuneração represente uma fonte de enriquecimento.

Na expressão "remuneração", expressa no art. 29, V, da Constituição Federal, entendemos estar contida toda espécie de valor percebido a título de contraprestação do exercício do mandato, expressos no Decreto Legislativo. Daí que os valores validamente fixados na legislatura anterior deverão viger por toda a legislatura subseqüente, com as atualizações previstas no ato fixador. Ilegal, portanto, qualquer alteração durante a legislatura.

Relativamente aos meios para se obter informações junto à Assembléia Legislativa sobre a remuneração dos Deputados Estaduais, deverá a Mesa da Câmara solicitar junto à Mesa da Assembléia Legislativa, através de pedido de informação ou certidão, fundamentado no art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV, "b", respectivamente, a comprovação do "quantum" percebido pelos parlamentares estaduais.

Assim nos manifestamos.

São Paulo, 9 de maio de 1989.

Maria Tarquínia V. Moreira
MARIA TARQUÍNIA V. MOREIRA
Gerência de Legislação Constitucional
Técnico Sênior - Advogada

De acordo.

CAIO MARCELO DE CARVALHO GIANNINI
Gerente de Legislação Constitucional

MARCOS AMARAL
Superintendente de Assistência Técnica

atg