

Remuneração de Agentes Políticos



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Remuneração de Agentes Políticos



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo



Exercício de 2022

Conselheiros

Dimas Ramalho (Presidente)
Sidney Estanislau Beraldo (Vice-Presidente)
Renato Martins Costa (Corregedor)
Antonio Roque Citadini
Edgard Camargo Rodrigues
Robson Marinho
Cristiana de Castro Moraes

Secretário-Diretor Geral

Sérgio Ciquera Rossi

Ministério Público de Contas

Thiago Pinheiro Lima – Procurador Geral
Celso Augusto Matuck Feres Junior
Élida Graziane Pinto
João Paulo Giordano Fontes
José Mendes Neto
Letícia Formoso Delsin Matuck Feres
Rafael Antonio Baldo
Rafael Neubern Demarchi Costa
Renata Constante Cestari

Procuradoria da Fazenda Estadual

Luiz Menezes Neto – Procurador-Chefe
Denis Dela Vedova Gomes
Carim José Feres
Luís Cláudio Manfio
Jéssica Helena Rocha Vieira Couto

Auditores

Samy Wurman – Coordenador
Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
Antonio Carlos dos Santos
Josué Romero
Márcio Martins de Camargo
Sílvia Monteiro
Valdenir Antonio Polizeli

Supervisão

Sérgio Ciquera Rossi
(Secretário-Diretor Geral)

Coordenação

Paulo Massaru Uesugi Sugiura
(Diretor Técnico de Departamento – DSF-I)
Alexandre Teixeira Carsola
(Diretor Técnico de Departamento - DSF-II)

Elaboração

Agnon Ribeiro de Lima
Maurides Tedeschi
Valdir Martino

Atualização

Agnon Ribeiro de Lima
José Márcio Ferreira
Maurides Tedeschi
Valdir Martino

Colaboração

Antônio José Viveiros
José Márcio Ferreira
Escola Paulista de Contas Públicas
“Presidente Washington Luís” – EPCP
Coordenadoria de Comunicação Social – CCS

Apresentação

“O que distingue os Tribunais de Contas do Poder Judiciário? Não é sua estrutura ou a forma de composição de seus membros [...], mas é a sua capacidade de atuação preventiva. E, em uma época em que falamos tanto de eficiência e eficácia, isso é tudo.”

Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin
Ministro do Superior Tribunal de Justiça

Que fatores contribuem para a ocorrência de erros e ilegalidades na gestão pública? Quais deles podem ser evitados e de que forma? Levantar indagações desse tipo e refletir sobre possíveis soluções também é parte do trabalho de um Tribunal de Contas, que tem a atuação preventiva como um de seus pilares.

Nesse sentido, uma das frentes mais eficientes é composta pelas ações educativas, que conseguem se antecipar a ponto de eliminar irregularidades antes mesmo de sua origem.

Cursos e materiais que permitam a capacitação de gestores e de suas equipes acabam por trazer um duplo retorno à sociedade. Primeiro, de forma imediata, espera-se a redução dos equívocos técnicos na execução orçamentária ou na formulação de um edital de licitação, por exemplo. Segundo, em um efeito indireto, mas não menos importante, órgãos de controle e cidadãos ganham ainda mais legitimidade para cobrar retidão e excelência de agentes políticos e servidores.

Com o objetivo de fortalecer seu caráter pedagógico, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vai ao encontro do jurisdicionado. Em 2022, completamos 26 anos de Ciclo de Debates com Agentes Políticos e Dirigentes Municipais percorrendo o Estado para instruir pessoalmente mais de 8.000 representantes dos 644 municípios de nossa jurisdição. Também viajamos ao interior para uma série de cinco seminários, no segundo semestre, sobre a Nova Lei de Licitações, para cumprir nosso dever legal de capacitar na área de contratações públicas.

Sob essa perspectiva, decidimos atualizar este e outros manuais editados pelo TCESP à luz das alterações legislativas, da jurisprudência atualizada e das recentes instruções do Tribunal. Espero que gestores e ordenadores de despesas tenham a oportunidade de acessar e dedicar o merecido tempo a este material, que só assim cumprirá sua finalidade.

São Paulo, janeiro de 2023.

Dimas Ramalho
Presidente

Sumário

| | |
|--|----|
| 1. Conceitos..... | 6 |
| 1.1 Agentes Políticos..... | 6 |
| 1.2 Remuneração..... | 7 |
| 1.3 Subsídio..... | 7 |
| 2. Princípios..... | 7 |
| 2.1 Princípios gerais da Administração Pública..... | 8 |
| 2.2 Autonomia do Município..... | 8 |
| 2.3 Proporcionalidade do número de Vereadores..... | 8 |
| 2.4 Anterioridade..... | 9 |
| 2.5 Não vinculação à receita de impostos..... | 9 |
| 2.6 Irredutibilidade..... | 10 |
| 2.7 Limitações remuneratórias..... | 10 |
| 2.8 Publicação dos subsídios..... | 10 |
| 3. Regras vigentes para a fixação e revisão dos subsídios..... | 10 |
| 3.1 Aspectos formais e temporais..... | 11 |
| 3.2 Fixação por meio de instrumento jurídico adequado..... | 11 |
| 3.3 Limites aos subsídios..... | 12 |
| 3.4 Revisão Geral Anual – RGA..... | 15 |
| 4. Aspectos orçamentários e financeiros..... | 16 |
| 4.1 Previsão orçamentária..... | 16 |
| 4.2 Execução orçamentária/financeira..... | 17 |
| 4.3 Pagamento dos subsídios..... | 17 |
| 5. Questões diversas..... | 19 |
| 5.1 Acumulação de cargos públicos por agentes políticos municipais..... | 19 |
| 5.2 Afastamento, licenças e recessos..... | 20 |
| 5.3 Verbas trabalhistas..... | 21 |
| 5.4 Sessões extraordinárias..... | 22 |
| 5.5 Verba de representação..... | 22 |
| 5.6 Verbas de gabinete (despesas sem comprovação) ou ajuda de custo..... | 22 |
| 6. Atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo..... | 23 |
| 6.1 Anexos..... | 24 |
| Bibliografia | 27 |

1. Conceitos

Iniciamos com as definições dos principais conceitos do tema, partindo das explanações ou explicações apresentadas pela doutrina, já abordadas nas edições anteriores deste Manual.

1.1 Agentes Políticos

Conceito central para este Manual é o de **agente político**, o qual é definido pela doutrina da seguinte forma:

Para HELY LOPES MEIRELLES¹, os agentes políticos são:

[...] os **componentes do Governo nos seus primeiros escalões**, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por **nomeação, eleição, designação ou delegação** para o exercício de atribuições constitucionais [...].

Os *agentes políticos* exercem funções **governamentais, judiciais e quase-judiciais**, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. (grifos nossos)

CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO² adota conceito mais restrito:

Agentes políticos são os **titulares dos cargos estruturais à organização política do País**, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o **esquema fundamental do Poder**. Daí que se constituem nos **formadores da vontade superior do Estado** [...].

O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado **não é de natureza profissional**, mas de **natureza política**. (grifos nossos)

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO³, ao comentar a definição dos doutrinadores citados, alinha-se à do segundo, ressaltando que a ideia de **agente político** é indissociavelmente ligada à de **governo** e à de **função política**; a primeira dando ideia de órgão e a segunda de **atividade**.

De qualquer modo, respeitável parte da doutrina, salientando a supracitada, entende que os seguintes postos são característicos de agentes

1 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. at. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 80-82.

2 BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. rev. e at. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 247-248.

3 ZANELLA DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 597.

políticos: *Presidente da República, Governadores, Prefeitos e Vice-Prefeitos, Auxiliares imediatos dos chefes do Executivo (Ministros e Secretários), Senadores, Deputados e Vereadores.*

Cabe ainda distinguir os **agentes políticos** de alcance mais restrito dos **agentes públicos** com maior abrangência, ou seja, aqueles são uma espécie do gênero destes. Conforme previsto no art. 2º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, com redação dada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021:

Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.

Importante salientar que o próprio texto constitucional aparta os agentes políticos das demais figuras, ao distinguir sua forma de remuneração, qual seja, apenas mediante subsídios [art. 39, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal (CF)].

Assim sendo, este Manual alcança, exclusivamente, agentes políticos do município, ou seja: Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais, Presidentes de Câmaras e Vereadores.

1.2 Remuneração

Remuneração, em sentido amplo, exprime a recompensa, o pagamento ou a retribuição por serviços prestados.

Sua principal característica é a retribuição permanente e normal.

1.3 Subsídio

Subsídio tem um sentido mais estrito, pois designa a remuneração, fixa e mensal, paga aos agentes políticos, aos quais é vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, nos termos do art. 39, § 4º, da CF.

Tal sistema remuneratório, previsto aos agentes políticos, pode ser estendido aos demais servidores públicos, conforme já reconhecido pelo e. Supremo Tribunal Federal (STF)⁴.

2. Princípios

Neste tópico abordaremos princípios aplicáveis, indistintamente, à

⁴ STF – ADI 3.923 MC. Relator Ministro Eros Grau. Data da publicação: DJe n. 026, de 15/02/2008.

Administração Pública, indispensáveis ao estudo da remuneração de agentes políticos.

2.1 Princípios gerais da Administração Pública

Todos os atos administrativos estão submetidos aos princípios expressos no art. 37 da CF, quais sejam: **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**. A estes devem ser conjugados os pressupostos da **razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e defesa do interesse público**.

Relacionam-se, antemão, tais princípios e pressupostos, pois são balizas de estudo de todos os demais aspectos tratados no presente Manual.

2.2 Autonomia do Município

O art. 18 da CF dispõe sobre a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos entre si **autônomos**.

A autonomia e a independência são semelhantes; consistem na faculdade que pessoas e instituições dispõem para traçar suas próprias normas de sua conduta.

No entanto, a autonomia pode ser absoluta ou relativa.

Será absoluta quando não houver qualquer restrição a limitar a ação de quem a possui; eis aqui a soberania da Federação.

Já a autonomia de Estados e dos Municípios será relativa quando subordinada ao poder soberano da Federação. Faz prova disso o art. 30, I e II, da CF:

Compete aos Municípios:

- I. legislar sobre assuntos de interesse local;
- II. suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Dessa forma, o Município legisla sobre assuntos de peculiar interesse, suplementando, quando couber, leis federais e estaduais.

2.3 Proporcionalidade do número de Vereadores

A quantidade de Vereadores subordina-se ao disposto no inciso IV do art. 29 da CF, com alterações determinadas pela Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009, que impõe limites máximos proporcionais à população. Estes variam de nove Edis para municípios de até 15 mil habitantes, a 55 para os com população superior a 8 milhões.

Respeitados tais limites máximos, a competência para exata fixação do número de Vereadores cabe à Lei Orgânica de cada município, devendo essa providência ocorrer até o termo final do período das convenções partidárias, como já decidido pelo e. Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁵.

⁵ TSE – Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 11.248. Relator Ministro Arnaldo

2.4 Anterioridade

O princípio da anterioridade apresenta-se em vários trechos da Constituição Federal, como o que não há crime sem lei anterior que o defina (art. 5º, XXXIX) ou o que veda a cobrança de tributos no mesmo exercício da lei instituidora (art. 150, III, “b”).

No que toca à remuneração dos agentes políticos, estabelece a Constituição Federal, nos incisos V e VI do art. 29, que:

- Os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais devem ser fixados por **lei de iniciativa da Câmara Municipal**; e,
- Os subsídios dos Vereadores serão fixados pelas respectivas Câmaras Municipais **em cada legislatura para a subsequente**.

A interpretação desses dispositivos constitucionais leva à conclusão de que o princípio da anterioridade é aplicável apenas à fixação do subsídio dos membros do Poder Legislativo (de uma legislatura para outra). Isto porque os incisos apresentam-se sequencialmente, sendo, nesse sentido, omissos quando determina a fixação dos subsídios dos componentes do Poder Executivo.

A justificativa recorrente para a anterioridade é a de que, se tal não ocorresse, estar-se-ia legislando em causa própria, com ofensa a pressupostos basilares da Administração, como os da moralidade, impessoalidade e transparência.

No entanto, a fixação do subsídio do Prefeito e do Vice-Prefeito decorre de lei de iniciativa da Câmara Municipal; assim, referidos agentes não estabelecem seus próprios subsídios, vez que o processo se inicia no Legislativo, descabendo aqui a crítica de “legislar-se em causa própria”. Afinal, o respectivo projeto de lei depende da iniciativa e da aprovação do outro Poder estatal do município.

Não obstante, o Poder Judiciário tem dado interpretação extensiva acerca desse princípio, como será mais bem abordado no item 3 deste Manual, quando tratarmos da Revisão Geral Anual – RGA.

2.5 Não vinculação à receita de impostos

O art. 167, IV, da CF, veda a vinculação de impostos a órgão, fundo ou despesa, com ressalvas, das quais se destacam os percentuais mínimos destinados à saúde e educação, a prestação de garantias às operações de créditos por antecipação da receita orçamentária – ARO e aos débitos contraídos junto à União.

Portanto, é inconstitucional vincular parte dos impostos à remuneração dos agentes políticos.

2.6 Irredutibilidade

O art. 37, XV, da CF, assegura que são irredutíveis os subsídios e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos, ressalvadas as disposições dos incisos XI e XIV do mesmo artigo (limite máximo, chamado de “teto”), do art. 39, § 4º (subsídio em parcela única), e dos arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I (que, em suma, determinam tratamento isonômico de contribuintes e tratam do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza).

2.7 Limitações remuneratórias

O art. 37, XI, da CF, estabelece um limite remuneratório no serviço público. É o chamado **“teto constitucional”**, ou seja, uma figura de linguagem que designa a máxima remuneração paga pela Administração. O texto constitucional traz, também, outros limitadores à remuneração dos agentes políticos, especificamente dos Vereadores.

Ainda, indispensável destacar que os subsídios dos agentes políticos são Despesas de Pessoal, e como tal devem observar os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Considerando as peculiaridades de cada Poder, o tema será mais bem abordado no item 3 do presente Manual.

2.8 Publicação dos subsídios

Anualmente, os Poderes Executivo e Legislativo deverão publicar os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos, em cumprimento ao § 6º do art. 39 da CF.

Tal determinação visa atender aos princípios da publicidade e transparência, requisitos para a eficácia e moralidade da Administração Pública.

Ademais, visando ampliar a transparência, os órgãos têm buscado divulgar em seus sites as remunerações e subsídios dos servidores e agentes políticos. Controvérsias à parte, a iniciativa deu-se por meio do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (art. 7º, § 3º, VI), sob o intuito de regulamentar, no âmbito federal, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

3. Regras vigentes para a fixação e revisão dos subsídios

Estabelecidos os conceitos e princípios que orientam a remuneração dos agentes políticos, temos as seguintes regras aplicáveis à fixação e revisão da remuneração.

3.1 Aspectos formais e temporais

Relembramos que, de acordo com o art. 39, § 4º, da CF, os agentes políticos serão remunerados, exclusivamente, por **subsídio** fixado em parcela única, sendo vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou qualquer outra espécie remuneratória.

A fixação deverá ser em valor, de forma explícita, não sendo apropriada a vinculação de percentual referente à outra remuneração.

Os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serão fixados por **lei de iniciativa da Câmara Municipal** (art. 29, V, da CF). Nesse sentido, a princípio, a Constituição não obrigou à observância ao princípio da anterioridade.

Noutro passo, o texto constitucional foi explícito ao prever que os subsídios dos Vereadores devem ser fixados pelas respectivas Câmaras Municipais, observado o princípio da anterioridade, ou seja, em cada legislatura para a subsequente (art. 29, VI, da CF).

Ademais, em **Consulta** (TC-018801/026/01⁶) respondida à Câmara Municipal de Vinhedo, esta e. Corte de Contas interpretou que o Presidente da Câmara pode receber subsídio maior que o dos outros Vereadores. Neste caso, devem ser observados os limites constitucionais e infraconstitucionais estabelecidos.

3.2 Fixação por meio de instrumento jurídico adequado

O instrumento de fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo Municipal é a **lei, de iniciativa da Câmara Municipal**, consoante o inciso V do art. 29 da CF.

Nesse sentido, o ato fixatório não se pode consumir mediante decreto, portaria, resolução, deliberação ou qualquer outro ato administrativo. Há de haver a materialização da lei, vista em seu sentido estrito.

De outro lado, a CF dispõe que o subsídio dos Vereadores será determinado pelas Edilidades, sem, todavia, explicitar o instrumento jurídico para tal tarefa (inciso VI do art. 29).

Por se tratar de ato interno, que normatiza matéria de competência específica da Câmara, a **Resolução** é a espécie legislativa apropriada à fixação do subsídio do Edil, admitindo-se a lei se assim estiver previsto na Lei Orgânica do Município.

Deve-se atentar que a lei local se sujeita, regra geral, ao veto e à sanção do Prefeito Municipal, o que não se aplica ao presente caso, haja vista a competência determinada constitucionalmente ao Legislativo para estabelecer o subsídio dos seus membros.

6 TCESP – Consulta TC-018801/026/01. Relator: Antonio Roque Citadini. Data da publicação: DOE de 04/06/2003.

Essa questão foi enfrentada reiteradamente pelo e. Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP⁷, declarando a inconstitucionalidade formal de lei municipal, sob o fundamento de que a Resolução é o instrumento apropriado à fixação do subsídio camarário. Na mesma toada há decisão do STF no RE nº 494.253 AgR⁸.

Também, em contexto similar, o Congresso Nacional, sem a sanção presidencial, regula seu próprio funcionamento, nisso incluída a fixação remuneratória de seus membros (art. 48, caput, c/c arts. 51, IV, e 52, XIII, da CF).

3.3 Limites aos subsídios

Consoante determinado no art. 37, XI, da CF, no município, o **teto constitucional** para servidores e agentes políticos – tanto do Executivo quanto do Legislativo – é o subsídio recebido **mensalmente** pelo Prefeito Municipal. Este, por sua vez, não pode superar o subsídio mensal dos Ministros do STF.

Contudo, o Estado, conforme art. 37, § 12, da CF, mediante emenda à sua própria Constituição, pode fixar no âmbito de seu território, como limite único a todo e qualquer servidor, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, restrito isso a 90,25% do subsídio mensal dos ministros do STF. Excetuam-se deste teto, porém, as remunerações dos Deputados Estaduais e dos Vereadores.

Ademais, cabe mais uma vez ressaltar que as Despesas de Pessoal – nas quais estão incluídos os subsídios dos agentes políticos –, devem se submeter aos limites determinados pela LRF. Respectivamente, no âmbito municipal, o Poder Executivo e o Poder Legislativo devem observar 54% e 6% da Receita Corrente Líquida, nos termos do art. 20, III, “b” e “a”, do referido diploma.

O Legislativo municipal, ainda, é submetido a outras limitações constitucionalmente previstas:

a) Limitação do subsídio em relação ao do Deputado Estadual

O inciso VI do art. 29 da CF estabelece **limites máximos à remuneração dos Vereadores**, conforme a população do município, em percentuais dos subsídios dos Deputados Estaduais, nos seguintes parâmetros:

| SUBSÍDIO DE VEREADOR | |
|-----------------------------------|--|
| Número de habitantes do município | Limite máximo em relação ao subsídio dos deputados estaduais |

7 Nesse sentido: TJSP. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2061459-76.2017.8.26.0000. Relator João Negrini Filho. Data da publicação/disponibilização: DJe nº 2467, em 10/11/2017. TJSP – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 125.269.0/9-00. Relator Walter de Almeida Guilherme. Data de julgamento: 26/04/2006.

8 STF – AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº 494.253 AgR / SP – SÃO PAULO. Relatora ELLEN GRACIE. Data da publicação: DJe de 15/03/2011.

| | |
|----------------------|-----|
| até 10.000 | 20% |
| de 10.001 a 50.000 | 30% |
| de 50.001 a 100.000 | 40% |
| de 100.001 a 300.000 | 50% |
| de 300.001 a 500.000 | 60% |
| mais de 500.000 | 75% |

Do total recebido pelos Deputados Estaduais, devem ser expurgados eventuais adicionais recebidos (ex.: ajuda de custo paga em fevereiro e dezembro). Ou seja, a vinculação se baseará, exclusivamente, na parcela atinente ao subsídio do parlamentar da Assembleia Legislativa Estadual.

Em face de o subsídio do Deputado Estadual não se submeter à anterioridade fixatória, o TJSP (Processo nº 125.269.0/9) entendeu que a remuneração do Vereador, em nenhum momento da legislatura, pode majorar-se **automaticamente** quando aumenta o subsídio do parlamentar estadual. Neste sentido é a **Deliberação** desta e. Corte de Contas (TCA-041972/026/06), publicada no DOE de 20/12/2006.

Por estar subordinado de forma literal, irredutível e rigorosa, ao princípio da anterioridade, o Edil, ao longo dos quatro anos do mandato, só faz jus, quando couber, à revisão geral anual do inciso X art. 37 da CF. Em relação à concessão da RGA, decisões recentes do Poder Judiciário têm declarado inconstitucionais leis municipais concessoiras de RGA para os Edis, isto em prestígio ao Princípio da Anterioridade. Ver item 3.4 – Revisão Geral Anual – RGA.

b) Limitação da despesa com remuneração de Vereadores em relação à receita do município

O art. 29, VII, da CF, limita o total da **despesa com remuneração dos Vereadores** a 5% da receita do município.

Provinda da Emenda Constitucional nº 1, de 31 de março de 1992, tal determinação não estabelece o período de comparação, nem especifica a espécie da receita que baliza o cálculo (*tributária; corrente líquida; total*).

Quanto ao parâmetro de aferição, esta e. Corte de Contas já adotou a receita corrente líquida – RCL (art. 2º, IV, da LRF), visto que essa descarta duplicidades contábeis e entradas sazonais, fortuitas, como as de capital. Noutro passo, contempla transferências que não são receitas próprias dos municípios.

Assim sendo, atualmente, o e. TCESP adota como parâmetro a **Receita Tributária Ampliada – RTA**, tendo em vista que sua composição propicia um enquadramento mais associado à expressão “receita do município”, prevista no mencionado dispositivo constitucional. Sobre a RTA, trataremos de forma mais explícita no item seguinte.

c) Limitação da despesa total do Legislativo em relação à receita do município

Consoante o caput e seus incisos do art. 29-A da CF, a **despesa total do Poder Legislativo Municipal** não poderá ultrapassar determinado percentual da **Receita Tributária Ampliada – RTA** do exercício anterior, conforme a população do município.

Importante anotar que neste conceito de **despesas** são incluídos os subsídios dos Vereadores e **excluídos** os gastos com inativos, **até** o início da vigência da nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, segunda a qual o dispositivo assim passa a ser redigido (g.n.):

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, **incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas**, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior:

Ou seja, com o início de sua vigência no exercício de 2025, ante o disposto no art. 7º da citada Emenda, os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas **passarão a compor as despesas** para fins da limitação ora tratada.

A **Receita Tributária Ampliada** é composta pela receita tributária própria do município, mais as transferências de impostos e da Cide (previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF).

Na aferição da base de cálculo (RTA), incluem-se as receitas provenientes de dívida ativa, multas e juros de mora da dívida ativa e de multas e juros de mora de tributos, consoante veiculado no Comunicado SDG nº 015/2019º.

A proporcionalidade deste limite em relação ao número de habitantes do Município é assim determinada:

| DESPESA TOTAL DO LEGISLATIVO MUNICIPAL | |
|--|--|
| Número de habitantes do município | Limite máximo em relação ao subsídio dos deputados estaduais |
| Número de habitantes do município | Percentual máximo em relação à receita tributária ampliada |
| até 100.000 | 7% |
| de 100.001 a 300.000 | 6% |
| de 300.001 a 500.000 | 5% |
| de 500.001 a 3.000.000 | 4,5% |
| de 3.000.001 a 8.000.000 | 4% |
| mais de 8.000.001 | 3,5% |

9 Publicado no DOE de 28/05/2019.

d) Limitação da folha de pagamento em relação à “receita” do Legislativo

O mesmo art. 29-A, da CF, em seu § 1º, trouxe um limite financeiro à Edilidade, ou seja, sua folha de pagamento não superará 70% dos repasses vindos da Prefeitura – chamados de “receita” da Edilidade.

Em face do entendimento deste e. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, os 70% limitadores da folha de pagamento se defrontarão sobre as transferências financeiras efetivamente recebidas (“duodécimos”), não se subtraindo eventuais devoluções à Prefeitura. Prevalece o conceito da transferência bruta. Não obstante, há de se desconsiderar o montante destinado ao pagamento de inativos e pensionistas, tendo em vista tratar-se de receita “carimbada”, ou seja, com finalidade certa, sobre a qual o gestor não possui discricionariedade.

De outro lado, folha de pagamento da Câmara expressamente **não** inclui gastos de: a) encargos patronais; b) mão de obra terceirizada; e, c) inativos e pensionistas¹⁰. Portanto, trata-se de conceito diverso da Despesa de Pessoal referida da LRF, que tem caráter mais abrangente.

3.4 Revisão Geral Anual – RGA

O tema da revisão dos subsídios tem ganhado novos contornos, em face de decisões do Poder Judiciário.

A interpretação que ainda prevalece no âmbito deste e. Tribunal de Contas assegura que o princípio da imutabilidade é mitigado pela possibilidade, constitucionalmente prevista, de aplicação da revisão anual geral também aos subsídios, sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, X). Evidentemente, tais revisões submetem-se às limitações próprias dos subsídios, conforme cada Poder.

Essa revisão deve ser precedida de lei específica, estabelecendo o índice econômico para a recomposição do poder aquisitivo, frente à perda inflacionária, de subsídios e salários, alcançando, indistintamente, servidores e agentes políticos (condição da generalidade).

Apresentando a CF a expressão “iniciativa privativa”, esta Corte, alterando posicionamento anterior, decidiu no TC-021730.989.20-9 que a RGA depende de lei específica de iniciativa do Chefe do Executivo, interpretando que a referida locução constitucional (“iniciativa privativa”) está relacionada aos entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Essa posição guarda harmonia com julgados do STF, dentre os quais o tratado na ADI nº 2.726¹¹ e da ADI nº 3.968¹².

10 Ressalve-se que, com a entrada em vigor da nova redação dada ao art. 29-A da CF pela EC nº 109/2021, ou seja, em 2025, tais dispêndios passarão a folha de pagamento, consoante Comunicado SDG nº 035, de 21 de junho de 2021.

11 STF – ADI nº 2.726. Relator MAURÍCIO CORRÊA. Data da publicação: DJ de 19/08/2003.

12 STF – ADI nº 3.968. Relator LUIZ FUX. Data da publicação: DJe de 18/12/2019.

Registre-se, ainda em relação a RGA, que em recente decisão nesta Corte, no TC-021730.989.20, sustentou-se entendimento contrário quanto à expressão “iniciativa privativa” prevista na CF, no sentido de necessidade de lei específica de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, interpretando que a referida locução constitucional (“iniciativa privativa”) está relacionada aos entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Essa posição fundamenta-se em julgados do STF, dentre os quais o tratado na ADI nº 2.726¹³ e da ADI nº 3.968¹⁴.

De outra parte, importante registrar, decisão do STF, com repercussão geral reconhecida, nos autos do Recurso Ordinário – RE nº 565.089, a mitigação da obrigatoriedade da recomposição salarial por meio da revisão geral anual com a seguinte tese:

O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs revisão.

Outra particularidade refere-se à revisão **em ano eleitoral**, nos termos do art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral), quanto ao período de abrangência do período de recomposição. Nesse sentido a Consulta nº 115-33.2016.6.26.0000, exarada pelo e. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, esclareceu que “a recomposição salarial para compensar as perdas ocasionadas pela inflação é admitida a qualquer tempo”, em observância ao art. 37, X, da CF. Assim, o índice não deve ultrapassar “a perda resultante da inflação do período entre a data-base do ano anterior ao eleitoral e a data-base do ano eleitoral”. Ou seja, do ponto de vista jurídico-eleitoral, não há óbice legal para que haja, a qualquer tempo, uma recomposição da remuneração dos funcionários públicos em consequência da inflação. O que a lei proíbe é que, **no período compreendido entre 180 dias que antecedem o pleito até a posse dos eleitos**, seja criado um aumento real na remuneração.

Por fim, necessário destacar que a concessão de reajuste¹⁵ não é aplicável/extensível aos subsídios dos agentes políticos, pois fere a regra da anterioridade (art. 29, VI, da CF).

4. Aspectos orçamentários e financeiros

4.1 Previsão orçamentária

13 STF – ADI nº 2.726. Relator MAURÍCIO CORRÊA. Data da publicação: DJ de 19/08/2003.

14 STF – ADI nº 3.968. Relator LUIZ FUX. Data da publicação: DJe de 18/12/2019.

15 Aumento real, isto é, correção/majoração acima da inflação de respectivo período.

A despesa com remuneração de agentes políticos deve ser prevista nas leis de planejamento do município (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, conforme o caso), dentro do órgão a que pertencem. Dessa forma, devem ser observados todos os ditames da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, da LRF e da CF.

Desta feita, além de veiculado por meio do instrumento legal adequado, como já explicitado, quando de sua majoração, deve ser realizado o estudo de impacto orçamentário-financeiro, sob pena de nulidade, nos termos dos arts. 16, 17 e 21 da LRF.

No mais, tanto na previsão quanto na execução, a despesa deve ser corretamente apropriada na classificação contábil existente, nos termos da normatização vigente.

4.2 Execução orçamentária/financeira

Efetuada a previsão orçamentária dos subsídios, deve-se verificar as formalidades referentes à execução orçamentária destas despesas, sem as quais não se obtém o crivo de regularidade do e. Tribunal de Contas do Estado.

A Lei nº 4.320/1964, em seu art. 60, veda a realização de despesas sem o prévio empenho, o qual não pode exceder o limite dos créditos concedidos para a consecução dessas despesas (art. 167, I e II, da CF c/c art. 59 da Lei nº 4.320/1964).

Trata-se de regras de aplicação às despesas em geral, mas que indicam a necessidade de procedimentos acurados na mensuração, fixação e pagamento dos subsídios, sob pena de irregularidades na execução orçamentária.

Em termos da operação e manutenção do Legislativo, os recursos provêm do caixa central do município (Prefeitura), sob a forma extraorçamentária de transferências financeiras: os chamados **duodécimos**.

Oportuno consignar a inclusão do § 2º ao art. 168 da CF pela Emenda Constitucional nº 109/2021, segundo o qual o saldo financeiro decorrente dos repasses de duodécimos, caso não seja restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, **terá seu valor deduzido** das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.

Portanto, os repasses e devoluções deverão ser contabilizados e demonstrados nos balanços da Câmara Municipal, em observância aos princípios da evidência contábil e da transparência fiscal.

Na mesma esteira, estarão inseridos nas demonstrações exigidas pela LRF, dentre as quais a de apuração da Despesa de Pessoal e o Relatório de Gestão Fiscal.

4.3 Pagamento dos subsídios

O pagamento dos subsídios dos agentes políticos deve ser precedido por uma série de procedimentos formais, visando sua validação e o atendimento

ao princípio da transparência da administração pública.

Importante a prévia elaboração da **folha de pagamento**, evidenciando o subsídio, pertinentes deduções e o valor líquido a ser pago aos agentes políticos.

Relativamente às **deduções**, necessário atentar-se para os descontos previdenciários e para a retenção do imposto de renda na fonte.

Quanto à **previdência**, no caso de servidor público filiado a regime próprio, deverá permanecer vinculado ao sistema previdenciário de origem (art. 38, V, da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019).

Nessa toada, aos agentes políticos não vinculados ao regime próprio de previdência, mantém-se a obrigatoriedade da contribuição ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), face aos art. 40, § 13, c/c art. 195, II, da CF, c/c a alínea “j” do inciso I do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Esta contribuição deve ser retida pelo órgão pagador (Prefeitura ou Câmara Municipal), e contabilizada como receita extraorçamentária, até o posterior recolhimento à Receita Federal do Brasil ou ao regime próprio de origem, nos prazos e condições regulamentados¹⁶.

Igual tratamento deve ser adotado no tocante à cota patronal da referida contribuição social.

Quanto ao **imposto de renda**, deve ser retido caso o subsídio ultrapasse o limite de isenção, nas alíquotas devidas, conforme alíquotas e demais regulamentações, que podem ser consultadas no site da Receita Federal do Brasil.

De acordo com art. 158, I, da CF, pertence ao município o produto da arrecadação do imposto de renda retido na fonte sobre os rendimentos que pagam, a qualquer título. Não obstante, considerando tratar-se de imposto de competência federal, tal ente não pode determinar qualquer isenção, redução ou alteração nas faixas de aplicação, conforme determinado nos arts. 150, II, e 153, III, § 2º, I, da CF.

Nesse sentido, essas retenções devem ser recolhidas à Prefeitura, a qual contabilizará como receita orçamentária, considerado que a Edilidade não gera receita, mantendo-se somente por meio dos suprimentos financeiros vindos, todo mês, do Caixa Central (art. 168 da CF).

Não feita essa retenção, estar-se-á renunciando, ilegalmente, à receita municipal.

O art. 62 da Lei nº 4.320/1964 determina que o pagamento da despesa só se consuma após sua regular **liquidação**.

Nesse sentido, de plano, não se devem efetuar adiantamentos à conta de subsídios futuros, porque o agente político ainda não realizou sua contrapartida laboral.

No mais, os órgãos devem tomar providências para comprovação da efetiva prestação do serviço, por assim dizer. Assim devem ser mantidos registros do controle de licenças, afastamentos, substituições e, no caso dos Vereadores, de presença às sessões, para que se possa aferir, de forma

16 Vide Orientação Normativa MPS nº 02, de 31 de março de 2009 (atualizada).

inequívoca, a regularidade dos valores creditados a agentes políticos, como é realizado com os demais servidores.

Finalmente, deve o Poder Público manter sob seu controle os comprovantes dos pagamentos efetuados seja por meio da assinatura dos agentes políticos em recibos específicos, ou da manutenção de comprovantes de transferências/depósitos bancários, consoante art. 65 da Lei nº 4.320/1964.

5. Questões diversas

5.1 Acumulação de cargos públicos por agentes políticos municipais

Investido no mandato de **Prefeito**, o servidor será afastado do seu cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar por uma das remunerações (art. 38, II, da CF).

Para o mandato de **Vereador** e desde que haja compatibilidade de horários, o servidor receberá pelo cargo e também pelo mandato. Caso não ocorra a adequação de horários, se aplica a regra do Prefeito, ou seja, o servidor deve se afastar para exercício do mandato, optando por uma das remunerações (art. 38, II e III, da CF).

No caso do **Presidente da Mesa Legislativa**, esta e. Corte, em 13/12/2006, assim deliberou (TCA-016270/026/05¹⁷):

Artigo 1º – O Vereador investido na Presidência da Câmara Municipal, em face das atribuições inerentes à representação e à administração do Poder Legislativo, deverá afastar-se do cargo, emprego ou função pública que exerça, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração, salvo se houver comprovada compatibilidade de horários.

No que toca ao **Vice-Prefeito**, parece que houve propositada omissão pelo constituinte. Tratando-se de exaustivas, não exemplificativas, hipóteses de excepcionalidade do art. 38, entende-se que não cabe ao intérprete ressaltar aquilo que o próprio constituinte não o fez, restando vedada ao Vice-Prefeito acumulação remunerada com outro cargo público (por exemplo: Secretário Municipal).

Neste sentido foi a decisão do STF, na ADI 199, de 1998: “Servidor público investido no mandato de Vice-Prefeito. Aplicam-se-lhe, por analogia, as disposições contidas no inciso II do art. 38 da Constituição Federal.”¹⁸.

Cabe ainda registrar que o STF já se manifestou pela impossibilidade de acumulação de vencimentos de **cargo em comissão** em pessoa jurídica de

17 Publicado no DOE de 15/12/2006.

18 STF – ADI 199. Relator Maurício Corrêa. Data da publicação: DJ de 07/08/1998.

direito público – inclusive autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público -, municipal, estadual ou federal **com** vencimentos de **cargo eletivo municipal**¹⁹.

5.2 Afastamento, licenças e recessos

Eventuais afastamentos dos agentes políticos, por motivos médicos, deverão compatibilizar-se com as normas do respectivo regime jurídico/previdenciário²⁰.

Aos filiados a regime próprio de previdência, consoante estabelecido no art. 9º, §§ 2º e 3º, da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, os afastamentos por incapacidade temporária e salário-maternidade devem ser pagos diretamente pelo ente federativo (de origem), e não serem custeados pelo respectivo RPPS ou pelo órgão em que é exercido o mandato eletivo (evidentemente, quando diverso ao de origem do vínculo).

Contudo, aos ligados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, não cabe ao próprio órgão em que é exercido o mandato eletivo o pagamento desses benefícios, devendo ser pleiteados o correlato auxílio-doença, ou benefício assemelhado, ao RGPS. Neste sentido já decidiu o e. Tribunal de Contas do Estado (TC-002015/026/10²¹).

Em se tratando de afastamentos de ordem administrativa, resultantes de comissões de inquérito, sindicâncias ou de outro procedimento congêneres, deve-se observar a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara, conforme o caso, relativamente à sustação do subsídio. A falta de referência da matéria nestes instrumentos reguladores não ilide a competência do Legislativo para deliberar sobre a mesma.

Nos casos de afastamentos motivados por determinação judicial, normalmente a autoridade do Judiciário, no próprio ato, também delibera sobre como deve agir o Poder no tocante ao pagamento dos subsídios.

Os períodos de recesso legislativo, bem como a concessão de licenças (por motivo de saúde, licença-gestante, para tratar de interesse particular e outras) devem ser previstos pela Lei Orgânica do Município, observadas as normas constitucionais e infraconstitucionais e os princípios gerais da Administração Pública.

Períodos de recesso são tradicionais à função legislativa; já o Prefeito

19 STF – RE 810.203/SC. Ministra Cármen Lúcia (decisão monocrática). Data da publicação (divulgação): DJe nº 192, de 01/10/2014. No mesmo sentido: ARE 810.449-AgR/SC, Relatora Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 07/08/2014; RE 497.554, Relator Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 14/05/2010. Ver, tb. TCESP – TC-005279.989.19. Relator Renato Martins Costa. Data da publicação: DOE de 26/03/2021.

20 Aos filiados ao regime próprio de previdência, consoante estabelecido no art. 9º, §§ 2º e 3º, da Emenda Constitucional nº 103/2019, os afastamentos por incapacidade temporária devem ser pagos diretamente pelo ente federativo, e não custeados pelo respectivo RPPS.

21 TCESP – Relator Auditor Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos. Data da publicação: DOE de 10/10/2013.

e o Vice-Prefeito geralmente necessitam de autorização legislativa para afastamento do cargo, conforme regulamentado nas Leis Orgânicas dos municípios.

5.3 Verbas trabalhistas

Historicamente, Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores são remunerados por 12 parcelas mensais, não lhes cabendo, ao final do mandato, qualquer verba trabalhista.

Todavia, em decisão, com repercussão geral reconhecida, o STF, no julgamento do RE 650.898/RS²², entendeu que não há incompatibilidade do art. 39, § 4º, da CF (regime de subsídio), com o pagamento do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias a agentes políticos, desde que tais benefícios sejam instituídos por lei específica do respectivo Ente Federativo, não havendo possibilidade da concessão automática.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo publicou o Comunicado SDG nº 30/2017²³ alertando as Câmaras Municipais que a lei específica autorizadora, no que se refere à concessão aos vereadores, deverá observar o princípio da anterioridade, ou seja, passaria a vigor a partir da próxima legislatura em que fosse aprovada.

Em relação aos Secretários Municipais, constitucionalmente incluídos como agentes políticos, sua remuneração deve ser fixada na mesma conformidade dos subsídios dos Prefeitos, Vices e Vereadores, ou seja, subsídio em parcela única (art. 39, § 4º, da CF).

Por ocuparem cargo público, não obstante a decisão do STF mencionada, já existe jurisprudência consolidada nesta e. Corte de que fazem jus aos direitos sociais consagrados na Constituição (TCs-001910/026/01, 001639/026/01, 001576/026/01, 001889/026/01, 002805/026/10 e 001931/026/13).

Haja vista que a estrutura administrativa municipal com secretarias não é uma obrigatoriedade, conseqüentemente também não é obrigatória a existência do cargo de Secretário Municipal.

As secretarias são próprias de municípios de considerável porte, por envolver uma organização estrutural mais elaborada; por exemplo, com assessoria jurídica, recursos humanos e contabilidade própria. Dessa forma, municípios menores podem ser organizados, a princípio, por meio de Departamentos, numa gestão mais simplificada.

Nessa esteira, não dispenso do cargo de Secretário, mas sim de Diretor, Coordenador e outros congêneres, o município não se enquadra no art. 39, § 4º, da CF, visto que a remuneração desses comissionados ocorre como a dos demais servidores municipais.

22 STF – ADI 650.898. Relator Marco Aurélio. Redator do acórdão Roberto Barroso. Data da publicação: DJe n. 187 de 24/08/2017.

23 DOE de 07/12/2017.

5.4 Sessões extraordinárias

A Sessão Legislativa Ordinária, geralmente, compreende o período entre 2 de fevereiro e 17 de julho e entre 1º de agosto e 22 de dezembro de cada ano, a exemplo do que prevê o art. 57, caput, da CF.

Já a Sessão Legislativa Extraordinária ocorre, em regra, nos períodos de recesso parlamentar, sendo convocada pelo Prefeito Municipal ou pela maioria dos membros da Câmara Municipal, para aprovação de projetos considerados urgentes e inadiáveis.

A partir da Emenda Constitucional nº 50, de 14 de fevereiro de 2006, os Vereadores nada mais podem receber por sessões extraordinárias (§ 7º do art. 57 da CF).

5.5 Verba de representação

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, ao incluir o § 4º ao art. 39 da CF, igualou o tratamento dos agentes políticos, estabelecendo o pagamento exclusivo por subsídio, fixado em parcela única, vedados acréscimos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Essa determinação constitucional ressalta o caráter retributivo que se conferiu ao cargo político, assemelhando-o a vencimento, em pagamento do trabalho realizado; isto é, conferiu-lhe a natureza de retribuição pecuniária pelo exercício de função pública, assegurando-lhe o caráter alimentar e de subsistência.

Sob o pressuposto da parcela única, extinguiu o legislador a outrora possibilidade de divisão dos subsídios em parte fixa e parte variável.

Evidencia-se, portanto, no texto constitucional, a vedação quanto ao pagamento de verba de representação aos agentes políticos.

Cabe, no entanto, lembrar que ao Presidente do Poder Legislativo, por constituir acréscimo às atribuições normais de Vereador, pode ter o subsídio fixado em montante superior, observados os limites legais. Assim, de certa forma, é compensada a vedação do recebimento de verba de representação.

5.6 Verbas de gabinete (despesas sem comprovação) ou ajuda de custo

A verba de gabinete, sem comprovação de despesas, assemelha-se à verba de representação. Dessa forma, seu pagamento reveste-se, no mínimo, de características remuneratórias, a burlar o princípio do subsídio em parcela única (art. 39, § 4º, da CF).

Mesmo quando haja comprovação do gasto, essa verba de gabinete é indesejável, devendo as despesas serem processadas de forma centralizada, mediante a rotina habitual da administração camarária, e não em cada gabinete de Vereador. Neste sentido a decisão do TC-002004/026/10, em sede de Recurso Ordinário.

Esse pleito de verbas procura espelhar-se nas chamadas verbas de gabinete ou ajuda de custo dos Deputados Estaduais. No entanto, o exercício da vereança difere do exercício dos mandatos legislativos estaduais, posto que 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.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas não tem admitido a concessão desses recursos (“Verba de Gabinete”; “Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete de Vereador” entre outras) no âmbito da Câmara de Vereadores. Tal entendimento pode ser encontrado na jurisprudência, a exemplo dos seguintes julgados: TCs-000335/026/02, 001149/026/03, 001677/026/03, 002448/026/04 e 000269/026/13.

Quanto à participação de Vereadores em Congressos, importa mencionar que tais gastos devem guardar a mais estrita relação com o interesse público, bem como serem pautados na modicidade e razoabilidade. Também se destaca a necessidade de atentar para o número de participantes inscritos em cada evento, de preferência restrito a um parlamentar, sob pena de devolução de cifras em caso de indicação injustificada de um número muito grande de participantes.

Realizando o agente político despesas absolutamente necessárias à função institucional da Câmara, não há impedimento que as mesmas sejam suportadas pelo erário, ressaltando, no caso, a necessidade de observância dos pré-requisitos legais, como por exemplo, a existência de dotação orçamentária; a autorização competente; a circunstanciada motivação; empenho prévio mediante concessão de adiantamento na forma da legislação municipal; e, finalmente, a comprovação da despesa realizada por meio de documentos fiscais adequados. A Deliberação TC-A-042975/026/08²⁴ estabelece que tais despesas devem ser suportadas pelo regime de adiantamento previsto no art. 68 da Lei nº 4.320/1964, em nome do servidor responsável pela prestação de contas.

No tocante à prestação de contas, oportuno salientar a necessidade de justificativa do dispêndio, visando demonstrar o benefício à comuna, bem como a legitimidade do gasto, sem embargo de se demonstrar, um a um, os beneficiários.

6. Atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

O cumprimento das exigências legais e formais relativas à fixação, alteração e pagamentos da remuneração dos agentes políticos é objeto da fiscalização exercida pelo e. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Dessa forma, há relevante ponderação da matéria na emissão de parecer prévio ou no julgamento das contas anuais, respectivamente da Prefeitura e

²⁴ Publicado no DOE de 04/12/2008.

da Câmara Municipais.

Cabe salientar que esta e. Corte, no âmbito do Poder Legislativo, exerce controle prévio a esta despesa, ao analisar o ato de fixação da remuneração dos Vereadores e do Presidente da Câmara. Para tanto, estes órgãos devem encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado, o ato fixatório em até 48 horas após sua promulgação, que deverá ocorrer antes das eleições municipais, bem como eventuais alterações, ou declaração negativa, no caso de sua inexistência, conforme previsto nas Instruções vigentes.

Resguarda-se, em todos os casos, o princípio da ampla defesa e do contraditório, na forma na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (LOTCESP, Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993).

Esta Lei também dispõe acerca da competência para aplicação de multas e sanções aos agentes políticos, em caso de irregularidades.

De acordo com o art. 71, § 3º, da CF, bem como o previsto no art. 85 da LOTCESP, as decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Nesse sentido, após decisão passada em julgado, o agente político poderá ser compelido a restituir ao erário municipal, no prazo determinado, eventual montante pago a maior. Ademais, por descumprimento a esta determinação ou outra situação enquadrada no art. 104 da LOTCESP, o agente poderá sujeitar-se à aplicação de multa de até 2.000 UFESPs (Unidades Fiscais do Estado de São Paulo).

6.1 Anexos

Resumos dos limites a serem observados para fixação da remuneração dos agentes políticos municipais.

PODER EXECUTIVO

| Fundamento legal | Conteúdo |
|-------------------------|--|
| Art. 37, inc. XI, da CF | A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, 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 STF, aplicando-se como limite, no Município, o subsídio do Prefeito. |

| | |
|--------------------------------|--|
| Art. 37, § 12, da CF | Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores. |
| Art. 20, inc. III, "b", da LRF | A despesa de pessoal não poderá ultrapassar 54% da RCL. |

PODER LEGISLATIVO

| Fundamento legal | Conteúdo |
|-----------------------------------|--|
| Art. 37, inc. XI, da CF | A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, 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 STF, aplicando-se como limite, no Município, o subsídio do Prefeito. |
| Art. 20, inc. III, "a", da LRF | A despesa de pessoal não poderá ultrapassar 6% da RCL. |
| Fundamento legal | Conteúdo |
| Art. 29, inc. VI, da CF | O Subsídio pago aos Vereadores fixado em cada legislatura para a subsequente deverá observar, ainda, os seguintes limites: |
| Número de habitantes do município | % do subsídio dos Deputados Estaduais |
| até 10.000 | 20% |
| de 10.001 a 50.000 | 30% |
| de 50.001 a 100.000 | 40% |
| de 100.001 a 300.000 | 50% |
| de 300.001 a 500.000 | 60% |
| acima de 500.000 | 75% |
| Fundamento legal | Conteúdo |

| | |
|--|--|
| Art. 29, inc. VII, da CF | O total da despesa com remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar 5% da receita (RTA) do município. |
| Fundamento legal | Conteúdo |
| Art. 29-A, inc. I a VI, da CF | O limite máximo para o total das despesas do Legislativo, incluídos subsídios e excluídos* os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os percentuais a seguir: |
| Número de habitantes do município | Percentual máximo em relação à RTA** |
| até 100.000 | 7% |
| de 100.001 a 300.000 | 6% |
| de 300.001 a 500.000 | 5% |
| de 500.001 a 3.000.000 | 4,5% |
| de 3.000.001 a 8.000.000 | 4% |
| mais de 8.000.001 | 3,5% |

* Ressalve-se que a partir do exercício de 2025 haverá a inclusão dos gastos com inativos e pensionistas, consoante redação dada pela Emenda Constitucional nº 109/2021.

** Base de cálculo = receita tributária ampliada (RTA): somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF, incluídas as receitas provenientes de dívida ativa, multas e juros de mora da dívida ativa e de multas e juros de mora de tributos, consoante veiculado no Comunicado SDG nº 015/2019.

| | |
|-------------------------|---|
| Fundamento legal | Conteúdo |
| § 1º do art. 29-A da CF | A Câmara Municipal não poderá gastar mais de 70% da sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com Vereadores*. |

* Transferências financeiras efetivamente recebidas pelo Legislativo.

Bibliografia

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. rev. e at. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. 5ª ed. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2016.

BORGES NETTO, A. L. **O Subsídio dos Agentes Políticos à Luz da Emenda Constitucional no 19/98**. Boletim IOB / DECAP nº 01 – Janeiro de 2001.

BRAZ, P. **Remuneração dos Agentes Políticos Municipais para a Próxima Legislatura**. Revista JAM – Jurídica Administrativa Municipal- Ano V – nº 03.

FRANCA FILHO, M. T. **Ainda é Devida Verba de Representação ao Presidente de Câmara Municipal?** Boletim IOB / DECAP nº 08 – Agosto de 1999.

HARADA, K. **Novo Teto de Vencimentos e a Decisão Administrativa do STF**. Repertórios Jurisprudência. RJ nº 19/99.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. at. São Paulo: Malheiros, 2016.

RIGOLIN, I. B. **Eleições – Remuneração de Servidores – Revisão Geral e Revisão Específica**. Boletim IOB / DECAP nº 11 – Novembro de 2000.

RIGOLIN, I. B. **Vereador Pode Receber Subsídio por Sessões Extraordinárias Fora do Recurso?** Boletim IOB / DECAP nº 06 – Junho de 2001.

SANTANA, I. J. de. **Os Subsídios dos Vereadores e as Novas Disposições da Emenda Constitucional nº 25/00**. Boletim Direito Municipal BDM nº 03. Editora NDJ – Março de 2000.

SANTANA, J. **Subsídios de Agentes Políticos Municipais**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2003.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual Básico A Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: TCESP, 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual Básico de Previdência**. São Paulo: TCESP, 2016.

TOLEDO JR., F. C. de e ROSSI, S. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo**. Editora NDJ. 3ª ed., 2005.

TOLEDO JR., F. C. de e ROSSI, S. C. **A Lei 4.320 no Contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Editora NDJ – 2005.

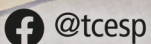
ZANELLA DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.



TCE-SP

Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

www.tce.sp.gov.br



@tcesp



tcesp



tcespoficial



@tcesp



@tcesp



tcesp-rss