



Parecer CT Coletivo nº 7/2024

Consulta. Agentes políticos. Vereadores. Subsídios. Instituição de Verba de Representação ao Presidente do Legislativo. Conclusões.

O Exmo. Senhor Conselheiro-Presidente deste Tribunal encaminha, para Parecer desta Consultoria Técnica, questões formuladas pelo Senhor Silomar Garcia Silveira, Presidente da UVERGS – União dos Vereadores do Rio Grande do Sul (peça 5720228), solicitando exame desta Corte, em síntese, sobre a possibilidade de fixação de Verba de Representação aos Presidentes dos Legislativos Municipais.

No entendimento da autoridade consulente a manifestação desta Corte sobre o assunto se faz necessária em razão da ocorrência “de situações concretas onde, por ausência de conhecimento, os Agentes Políticos recorreram a correntes informais, que de forma literal, interpretavam como vedada a instituição de Verba de Representação para os Chefes de Poder”. Por conseguinte, as soluções aplicadas foram simplificadas pela opção de “mecanismo de fixação de valores diferenciados”.

Aduz que os entendimentos fixados pela Corte de Contas não esclarecem suficientemente a forma para a fixação da Verba de Representação para o Presidente da Câmara, bem como os limites remuneratórios a serem observados, caso sejam fixados valores em separado, ou se o melhor seria incluir o valor devido pela “representação” no subsídio do Chefe de Poder. Cita decisões desta Corte de Contas sobre o assunto¹, todas no sentido de que a Verba de Representação não entraria no cálculo dos subsídios para fins de limite da remuneração dos edis.

Acompanha a presente solicitação Parecer nº 023/2024 da Consultoria Técnica da UVERGS (peça 5720211), citando, ainda, reflexos decorrentes da edição da LC 173/2020. Os pareceristas, nesta peça técnica, destacam inicialmente vedação expressa ao aumento de gastos

¹ Processo nº 000383-0200/09-0 – Consulta do Legislativo de Três Passos/RS, aprovada em 25-03-2009; Processo nº 009727-0200/01-3 - Tomada de Contas, exercício de 2001, Legislativo Municipal de Minas do Leão julgada em 17-09-2003 e Processo nº 800-02.00/01-3, Tomada de Contas, Legislativo Municipal de Santa Maria, julgada em 23-04-2003.



com pessoal no período de pandemia, fato que impossibilitou a concessão de ajustes durante o estado de calamidade, ocasionando situações em que a remuneração dos vereadores sequer foi fixada por algumas Câmaras Municipais. Salientam entendimento do STF, manifestado na ADI 3968/PR e seus reflexos na forma para fixação dos subsídios. Advertem que a remuneração dos agentes políticos se submete ao princípio da anterioridade, devendo a lei ser promulgada ainda no último ano da legislatura para valer para próxima. Em relação ao art. 39, § 4º, que veda o acréscimo da verba de representação aos agentes políticos, manifestam dúvidas a partir da edição da EC nº 47 de 2005, admitindo, entretanto, a possibilidade de fixação de verba indenizatória e sua exclusão do teto remuneratório. Citam, por fim, o Parecer nº 3/2012 deste Tribunal de Contas, grifando a conclusão de que a verba de representação do Presidente da Câmara de Vereadores possui características próprias de verba indenizatória.

É o relatório.

A autoridade referida apresenta legitimidade para formular consultas, nos termos do artigo 109, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal – RI-TCE/RS.

De imediato, ressalta-se que, nos termos regimentais (artigo 108, §2º), “a resposta à consulta não constitui prejulgamento do fato ou caso concreto”.

Registra-se que a prática de fixação de **Verba de Representação aos Presidentes dos Legislativos** objetiva, em geral, ressarcir ou compensar determinados gastos extraordinários pela administração do Poder. Isto porque o exercício da Presidência exige atribuições diversas, de direção institucional, além das nobres e necessárias funções de representação, justificando, assim, a diferença na sua remuneração, enquanto estiver o Vereador no comando do Poder.

No presente caso, a solicitação dirigida à Corte busca, em linhas gerais, orientação quanto à legalidade ou não da fixação de Verba de Representação ao Presidente em parcela distinta do subsídio. Subjacente, há questionamentos ainda acerca do teto remuneratório aplicado ao Presidente do Legislativo.

Reconhecendo as notórias distinções entre a vereança e a presidência do Poder, a resposta à consulta, precede o exame quanto à natureza desta “diferença de valor”, vantagem, gratificação ou verba, fixada como forma de compensar eventuais gastos com a representação do Poder.

Em relação ao teto remuneratório dos edis, discussão que ganhou contornos definitivos a partir da edição das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e 47/2005, que alteraram e acresceram



dispositivos ao art. 37 da CF, vale a transcrição das principais regras constitucionais que entendemos suficientes à solução de parte das indagações:

EC 41:

“Art. 37

(...)

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;

EC 47:

§ 12. 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.**” (Grifamos).

Assim, após a edição das emendas constitucionais citadas, os detentores de mandato eletivo tiveram regulamentada a questão, sendo o **valor do subsídio do vereador limitado ao subsídio do Prefeito Municipal**. Aplicam-se aos subsídios dos vereadores e do Presidente do Poder, também as limitações impostas no art. 29, incisos VI e VII² da Constituição Federal, além dos demais limites previstos na ordem jurídica.

² 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: [\[Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\]](#).

a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; [\[Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\]](#); 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; [\[Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\]](#); 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; [\[Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\]](#); 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



Dito isso, retornando à remuneração diferenciada ao Presidente do Legislativo ou a fixação de verba de representação, este Tribunal, em 2012, ao realizar o primeiro estudo sobre a remuneração dos agentes políticos municipais, considerou a **possibilidade de fixação de retribuição pecuniária diferenciada ao Presidente do Legislativo, apartada do subsídio**, como também concluiu pela **natureza indenizatória** desta parcela. No entendimento desta Corte a verba indenizatória era devida em contrapartida financeira aos gastos do Vereador pela assunção de função adicional, pela realização de gastos não inerentes às atribuições do cargo originário, e o seu recebimento não dependia de qualquer prestação de contas, pois os encargos decorrentes da assunção do cargo de Presidente seriam presumidos pelo legislador ao fixar a “verba”.

Estas foram algumas das conclusões firmadas no POT nº 8619-0200/11-9, aprovado em 30-05-2012, que serviu de orientação aos jurisdicionados³.

Outra conclusão que se destaca daquele estudo foi de que “a fixação da verba de representação do Presidente da Câmara de Vereadores deveria, igualmente ao subsídio, obedecer ao princípio da anterioridade”.

Notadamente, em relação à fixação de verbas de representação aos Chefes de Poder Legislativo, os Tribunais de Contas do Espírito do Santo, Pernambuco⁴ e Minas Gerais também se manifestaram pela **natureza indenizatória da vantagem**. O TCE-ES, de forma a orientar seus jurisdicionados, inclusive, editou a Instrução Normativa nº 26 **sugerindo a fixação de subsídios diferenciados ao Presidente do Legislativo**⁵. O TCE-MG, por sua vez, admite a Verba de Representação em caráter indenizatório, **com a condição da apresentação da respectiva prestação de contas**⁶.

Em outro sentido, destacamos o entendimento do Tribunal de Contas do Paraná. Em revisão ao Acórdão nº 1204/2009⁷, Consulta formulada pela Câmara Municipal de São Sebastião da Amoreira, aquele Tribunal firmou nova posição pela **natureza remuneratória da Verba de**

Deputados Estaduais; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#); 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; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#); 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; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#);

VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992\)](#).

³ Da lavra do Auditor Substituto de Conselheiro Cesar Santolim. Processo nº 8619-0200/11-9.

⁴ Consulta Processo TCE-PE nº 1307317-5, aprovado na sessão ordinária do TP, em 17-12-2014.

<https://sistemas.tce.pe.gov.br/jurisprudencia/PesquisaJurisprudencia!baixarArquivo.action?documento.id=1551310>

⁵ <https://acessoidentificado.tcees.tc.br/Publica/VisualizadorDocumento/LerPdf?idDocumento=3359832&key=e432a655ce90c82104b40d16096af56efe8b91a26a50a3463841d082b5e20c39df4bd124c68372abfe7e345a55b1d6071407d96741a4543682f6f6aa1fb0de71>

⁶ Conforme foi orientado na Cartilha para fixação de subsídios dos vereadores para legislação 2013/2016.

https://www.tce.mg.gov.br/img_site/cartilha_subsidios_vereadores.pdf

⁷ Processo 273030/09, Acórdão publicado em 15/01/2010.



Representação, entendendo que o seu recebimento violaria o § 4º do artigo 39 da CF. Neste ponto, concluiu a Corte que o correto também seria a fixação de **subsídios diferenciados ao Chefe do Poder Legislativo e aos membros da mesa diretora**⁸.

Neste mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 650.898/RS⁹ fixou posição pela **impossibilidade do pagamento de Verba de Representação aos agentes políticos**, em razão da **natureza remuneratória** da vantagem. No entender dos Ministros que participaram do exame daquele Recurso **este tipo de vantagem é expressamente vedada no § 4º do art. 39 da Constituição Federal**¹⁰. Lembramos que se tratou, no caso, de declaração de nulidade de artigos de Lei do Município de Alecrim, notadamente de disposição que fixava, a título de indenização¹¹, verba mensal ao Prefeito Municipal, entre outras questões. Os temas veiculados no Recurso foram reconhecidos como de repercussão geral.

Desta importante decisão cumpre ressaltar a uniformidade das manifestações oferecidas pelos julgadores, pela **impossibilidade da fixação de verba de representação a agentes políticos**¹². Neste ponto, o saudoso Ministro Teori Zavascki, inclusive, manifestou-se contundentemente no sentido de **inexistir qualquer dúvida sobre a incompatibilidade deste tipo de verba com o modelo de subsídios fixados na Constituição**, concluindo pelo acerto do TJRS, ao desconsiderar o pretenso caráter indenizatório do pagamento em questão.

Outros Tribunais de Contas Estaduais, notadamente os Tribunais de Mato Grosso¹³, Rio Grande do Norte¹⁴ e Santa Catarina¹⁵, também seguem nesta linha, concluindo pela **natureza remuneratória** da Verba de Representação, **sugerindo, então que esta verba seja incorporada ao subsídio**.

⁸ <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/consulta-presidente-de-camara-municipal-nao-pode-receber-verba-de-representacao/6739/N>

⁹ Recurso interposto contra decisão do Órgão Especial do Tribunal Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que por maioria, julgou procedentes os pedidos veiculados na ação direta, assentando a inconstitucionalidade da lei municipal impugnada, no que assegurou ao Chefe do Poder Executivo local o pagamento do valor mensal de R\$ 2.200,00, a título de indenização, e ao Prefeito e ao Vice-Prefeito o direito ao adicional de férias e ao décimo terceiro salário.

¹⁰ § 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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#).

¹¹ Lei nº 1.929/08

(...)

Art. 4º. *Será pago ao Prefeito Municipal, a título de indenização, o valor mensal de R\$ 2.200,00 (dois mil e duzentos reais).*

¹² edir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413775

¹³ http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital/2009/10/ato_946736_51658.pdf

¹⁴ <http://portal.tce.m.gov.br/#/servicos/processos/357256>

¹⁵ @con 14/00437722. Consulta - Alteração dos subsídios dos vereadores no curso da legislatura, diante da reforma do Prejulgado n. 2106 que vedou o pagamento da verba de representação para remunerar os Presidentes das Câmaras Municipais.

<http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Eletronicos/1400437722.PDF>



Assim, em resposta a consulta, considerando que os subsídios dos agentes políticos devem ser fixados em parcela única, na linha do Supremo Tribunal Federal e da maioria da jurisprudência nacional, **não cabe intituir verba de representação ao Presidente do Legislativo municipal**. Em contrapartida aos gastos efetuados pelos encargos de representação, a melhor solução é a **fixação do subsídio do Presidente em valor distinto e superior ao estipendiado dos demais Vereadores**. Importante mencionar que esse eventual subsídio maior do Presidente da Câmara também se submete, em sua integralidade, aos limites da remuneração fixada ao Prefeito.

Em conclusão:

a) o limite dos subsídios dos **Vereadores** e do **Presidente do Poder Legislativo Municipal**, observadas outras condições fixadas na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, é o **subsídio do Prefeito Municipal**, conforme as modificações processadas pelas emendas constitucionais 41/2003 e 47/2005, e

b) não é possível a fixação de Verba de Representação ao Presidente do Poder Legislativo, em razão da limitação prevista no § 4º do artigo 39 da CF, sugerindo, neste particular, a **fixação de remuneração diferenciada e superior dos demais edis ao Chefe de Poder**.

É o Parecer.

Porto Alegre, de 27 de junho de 2024.

Flávio J. S. Jaeger.

Auditor de Controle Externo.

Jonas Faviero Trindade,

Auditor de Controle Externo.

Aramis Ricardo Costa de Souza,

Auditor de Controle Externo.

Francisco Barcelos,

Auditor de Controle Externo.