



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



PROCESSO N.: 1095054

NATUREZA: Consulta

ÓRGÃO: Câmara Municipal de Nova Serrana

CONSULENTE: Ricardo de Freitas Tobias, Presidente da Câmara Municipal de Nova Serrana/Sessão Legislativa de 2020

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta eletrônica autuada em 15/09/2020 e subscrita pelo Sr. Ricardo de Freitas Tobias (peça 2 do SGAP), na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Nova Serrana para a Sessão Legislativa de 2020, na qual se solicita parecer deste Tribunal de Contas sobre os seguintes questionamentos: i) “[o]s vereadores afastados por decisão judicial sem suspensão de seus subsídios, mediante posse dos suplentes para atuarem durante o afastamento, podem ser considerados inativos enquanto durar o afastamento?”; ii) “[s]eus subsídios, caso sejam considerados inativos, podem ser excluídos do limite estabelecido no artigo 26-A da Constituição Federal?”.

Distribuídos os autos (peça 3 do SGAP), o Conselheiro Relator verificou o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos incisos I a IV do §1º do art. 210-B do Regimento Interno do TCEMG e, para apuração do disposto no inciso V do mesmo artigo (existência de deliberação prévia do Tribunal sobre a questão formulada), determinou o encaminhamento da consulta à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência (peça 4 do SGAP).

Em obediência ao §2º do art. 210-B da Resolução n. 12/2008 deste Tribunal, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência apresentou relatório técnico (peça 5 do SGAP), concluindo que “(...) este Tribunal não se manifestou, de forma direta e objetiva, sobre a matéria objeto dos presentes questionamentos, nos exatos termos ora suscitados pelo consulente”.

Ato contínuo, os autos foram remetidos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para manifestação técnica acerca do questionamento, conforme despacho registrado no SGAP sob o número 2285788 (peça 6).

II – ANÁLISE

Inicialmente, cumpre ressaltar que as questões suscitadas pelo consulente serão avaliadas, por esta Unidade Técnica, em abstrato, levando-se em consideração a situação hipotética apresentada, tal como estritamente narrada. Não se discutirá, assim, na presente análise, a legalidade da manutenção do pagamento de subsídios aos vereadores temporariamente afastados do exercício do mandato eletivo por força de decisão judicial,

quando ocorrida a substituição pelos respectivos suplentes. Afinal, por tratar-se de matéria afeta aos direitos e deveres dos representantes do poder legislativo municipal, entende-se que o referido assunto constitui questão *interna corporis*, suscitando, assim, disciplina normativa local e específica.

Impende registrar, ainda, que a presente análise cingir-se-á à avaliação, em tese, da submissão das despesas indicadas pelo consultante ao limite de gastos previstos no art. 29-A da Constituição da República, sem, portanto, adentrar nos meandros e limitações específicas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00).

Sendo assim, levando-se em consideração o teor dos questionamentos apresentados a este Tribunal de Contas, entende-se que a elucidação do objeto da presente consulta perpassa, necessariamente, pela adequada compreensão do conceito de inatividade, em face de sua nuclearidade para a composição da norma exceptiva insculpida no art. 29-A da Constituição da República, a seguir transcrita:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e **excluídos os gastos com inativos**, 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, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo. (grifo acrescido)

E, em vista da ausência de orientação objetiva sobre o tema no âmbito deste Tribunal, conforme atestado pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudências, tomar-se-á como referência, ao longo desta análise, as disposições do arcabouço jurídico-nacional, bem como as considerações da doutrina e da jurisprudência.

Assim, considera-se ativo o vereador que se encontra no efetivo exercício da função parlamentar, isto é, que desempenha, de maneira prática, o mandato para o qual foi eleito, participando ativamente das deliberações e fiscalizações promovidas pela Câmara Municipal e atuando na representação e defesa dos interesses da coletividade.¹

Juridicamente, no entanto, é comum que, afora a hipótese de efetivo exercício do cargo ou função, a legislação contemple situações nas quais a atividade do agente público é presumida, para fins legais, ainda que não haja efetiva prestação laboral.

Cite-se, a título exemplificativo, os arts. 97 e 102 da Lei Federal nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, que assim preveem:

Art. 97. Sem qualquer prejuízo, poderá o servidor ausentar-se do serviço:

I - por 1 (um) dia, para doação de sangue;

II - pelo período comprovadamente necessário para alistamento ou recadastramento eleitoral, limitado, em qualquer caso, a 2 (dois) dias;

III - por 8 (oito) dias consecutivos em razão de :

a) casamento;

b) falecimento do cônjuge, companheiro, pais, madrasta ou padrasto, filhos, enteados, menor sob guarda ou tutela e irmãos.

Art. 102. Além das ausências ao serviço previstas no art. 97, são considerados como de efetivo exercício os afastamentos em virtude de:

I - férias;

¹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/vereador-conheca-o-papel-e-as-funcoes-desse-representante-politico>. Acesso em: 05/03/2021. Disponível em: <https://www.politize.com.br/funcao-de-um-vereador/>. Acesso em: 05/03/2021.

II - exercício de cargo em comissão ou equivalente, em órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal;

III - exercício de cargo ou função de governo ou administração, em qualquer parte do território nacional, por nomeação do Presidente da República;

IV - participação em programa de treinamento regularmente instituído ou em programa de pós-graduação stricto sensu no País, conforme dispuser o regulamento;

V - desempenho de mandato eletivo federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, exceto para promoção por merecimento;

VI - júri e outros serviços obrigatórios por lei;

VII - missão ou estudo no exterior, quando autorizado o afastamento, conforme dispuser o regulamento;

VIII - licença:

a) à gestante, à adotante e à paternidade;

b) para tratamento da própria saúde, até o limite de vinte e quatro meses, cumulativo ao longo do tempo de serviço público prestado à União, em cargo de provimento efetivo;

c) para o desempenho de mandato classista ou participação de gerência ou administração em sociedade cooperativa constituída por servidores para prestar serviços a seus membros, exceto para efeito de promoção por merecimento;

d) por motivo de acidente em serviço ou doença profissional;

e) para capacitação, conforme dispuser o regulamento;

f) por convocação para o serviço militar;

IX - deslocamento para a nova sede de que trata o art. 18;

X - participação em competição desportiva nacional ou convocação para integrar representação desportiva nacional, no País ou no exterior, conforme disposto em lei específica;

XI - afastamento para servir em organismo internacional de que o Brasil participe ou com o qual coopere.

De maneira semelhante, o art. 88 do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado (Lei Estadual nº 869/52) assim dispõe:

Art. 88 - Serão considerados de efetivo exercício para os efeitos do artigo anterior os dias em que o funcionário estiver afastado do serviço em virtude de:

- I - férias e férias prêmio;
 - II - casamento, até oito dias;
 - III - luto pelo falecimento do cônjuge, filho, pai, mãe e irmão até oito dias;
 - IV - exercício de outro cargo estadual, de provimento em comissão;
 - V - convocação para serviço militar;
 - VI - júri e outros serviços obrigatórios por lei;
 - VII - exercício de funções de governo ou administração em qualquer parte do território estadual, por nomeação do Governador do Estado;
 - VIII - exercício de funções de governo ou administração em qualquer parte do território nacional, por nomeação do Presidente da República;
 - IX - desempenho de mandato eletivo federal, estadual ou municipal;
 - X - licença ao funcionário acidentado em serviço ou atacado de doença profissional;
 - XI - licença à funcionária gestante;
 - XII - missão ou estudo de interesse da administração, noutros pontos do território nacional ou no estrangeiro, quando o afastamento houver sido expressamente autorizado pelo Governador do Estado.
- Parágrafo único - Para efeito de promoção por antiguidade, computar-se-á, como de efetivo exercício, o período de licença para tratamento de saúde.

O regramento a que se sujeitam os vereadores, no entanto, possui peculiaridades em relação ao regime aplicável aos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, já que, por serem agentes políticos investidos em mandato eletivo, os vereadores mantêm com o Estado vínculo distinto, de índole representativa. Submetem-se, assim, a normas próprias, prescritivas dos direitos, prerrogativas e deveres que se atrelam à função que executam, normalmente contempladas na lei orgânica do município e no regimento interno da respectiva câmara.²

E há, no âmbito desse regime próprio aplicável aos parlamentares, uma particularidade que impede que se presuma como tempo de efetivo exercício da vereança o período de duração do afastamento remunerado do mandato por força de decisão judicial. Trata-se da natureza *pro labore faciendo* do subsídio que remunera a atividade parlamentar, o qual só se torna devido – via de regra - em razão do efetivo exercício da

² Consulta n. 00023/2018, Processo n. 06321/2018, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, pp.18/19. Disponível em: <<https://www.tcm.go.gov.br/site/wp-content/uploads/2018/11/AC-CONS-00023-2018-proc-06321-2018-Consulta-pagamento-vereador-pres-provisoriamente.pdf>>. Acesso em: 04/03/2021.

função. Vale dizer, o exercício do mandato é pressuposto da percepção do subsídio correspondente, de modo que, em não havendo efetiva atuação parlamentar, a contraprestação pecuniária se mostra descabida.

A esse respeito, veja-se a lição de Hely Lopes Meirelles³:

“A remuneração dos membros dos Corpos Legislativos é, por natureza, *pro labore faciendo*, vale dizer, pelo exercício da função. Desde que afastado do exercício do mandato, cessa a causa legal de remuneração, diversamente do que ocorre com os servidores públicos, que podem obter determinadas licenças com vencimentos parciais ou integrais, uma vez que tais vencimentos têm caráter alimentar e resultam da relação de emprego mantida com o Poder Público.”

Ainda nesse sentido, destaca-se que o Manual de Remuneração de Agentes Políticos, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo⁴, recomenda a apuração da efetiva prestação laboral antes de se realizar liquidação das despesas correspondentes ao pagamento dos subsídios que remuneram a atividade parlamentar, justamente em virtude do caráter contraprestativo dos valores pagos aos vereadores:

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

De todo modo, se é certo que o vereador afastado por decisão judicial não pode ser considerado em efetivo exercício, também é certo que não se poderia, por exclusão, enquadrá-lo na categoria de inativo. Isso porque, em termos técnicos, a inatividade se configura quando preenchidos, na prática, todos os requisitos necessários à aposentadoria, cessando-se, por conseguinte, a prestação da atividade laboral que a ensejou, em conformidade com as regras previdenciárias aplicáveis.

³ MEIRELLES, Hely Lopes *apud* Consulta n. 00023/2018, Processo n. 06321/2018, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, pp.18/19. Disponível em: <<https://www.tcm.go.gov.br/site/wp-content/uploads/2018/11/AC-CONS-00023-2018-proc-06321-2018-Consulta-pagamento-vereador-pres-provisoriamente.pdf>>. Acesso em: 04/03/2021.

⁴ Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/remunera%C3%A7%C3%A3o%20de%20agentes%202020.pdf>>. Acesso em: 05/03/2021.

Como se vê, a situação do vereador afastado por decisão judicial sem prejuízo à percepção de sua remuneração tem natureza *sui generis*, figurando, assim, fora dos espectros do que se poderia considerar como atividade e inatividade.

O que é certo, no entanto, é que, como o vereador em afastamento remunerado por decisão judicial não pode ser considerado inativo, as expensas com sua remuneração não escapam ao limite de gastos estabelecido pelo art. 29-A da Constituição da República, já que, como visto, a condição de afastamento não pode ser albergada pela exceção normativa referente aos inativos.

A conclusão em referência é corolário lógico de um dos princípios basilares da hermenêutica constitucional, dado que, em se tratando de exceção à regra, descabe qualquer tipo de interpretação extensiva, tendente a incluir, no escopo originário da norma exceptiva, situações diversas, não contempladas pelo legislador, ainda que semelhantes:

“Na doutrina constitucional brasileira, Carlos Maximiliano e Lúcio Bittencourt elaboraram algumas regras para a interpretação do texto constitucional, matéria excelentemente tratada também por José Alfredo de Oliveira Baracho invocando, inclusive, segundo Linares Quintana e suas sugestões sobre regras de interpretação constitucional. É feito, a seguir, um sucinto resumo das regras apontadas pelos mestres antes mencionados.

(...)

4.10. Os privilégios e exceções previstos na Constituição devem ter interpretação restritiva

Tal regra não é meramente de hermenêutica constitucional, mas de todo o Direito, mesmo porque o caráter democrático da Constituição é avesso aos privilégios, os quais, se existentes no texto constitucional, devem ser aceitos moderadamente.”⁵

Desse modo, descaberia, no presente caso, ampliar a inteligência da exceção à norma do art. 29-A, *caput*, da Constituição da República, no intuito de sustentar que o emprego do termo “inativo” abarcaria também os agentes parlamentares em situação de afastamento cautelar remunerado.

Não bastasse, há ainda que se considerar que a exclusão dos gastos com inativos do limite global imposto para as despesas do Poder Legislativo, nos termos do art. 29-A da Constituição da República, foi estatuída em consideração à natureza específica dos gastos com inatividade, avessos que são a medidas de contingenciamento financeiro,

⁵ SLAIBI FILHO, NAGIB. *Hermenêutica Constitucional*, Revista da EMERJ, v. 4, n. 16, 2001. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista16/revista16_73.pdf>. Acesso em: 05/03/2021.

como bem pondera o assessor técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Flávio C. de Toledo Júnior⁶:

“Retomando a temática do cálculo do limite, há de assinalar que a EC nº 58/09 não alterou a redação do caput do art. 29-A, mantendo, assim, os respectivos parâmetros de cálculo: o gasto sem os inativos e a receita tributária ampliada (...)

Andou bem o legislador ao afastar os gastos com a inatividade; tal despesa refoge a qualquer tipo de controle de gestão financeira; tem natureza incompressível e inadiável; será sempre realizada em sua integralidade, quer se queira ou não; a discricionariedade do administrador não a alcança. Enquanto o gestor pode, como derradeira alternativa, cortar até gasto com pessoal em atividade, a despesa com inativos, diferente, não pode sofrer qualquer redução.”

Nesse sentido, considerando que os dispêndios relativos à manutenção do pagamento dos subsídios dos vereadores em afastamento remunerado não são refratários a eventuais medidas de gestão financeira, nos termos do art. 9º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se injustificável sua exclusão do cômputo do teto de gastos preconizado pelo art. 29-A da Constituição da República.

Afinal, como os vereadores afastados continuam percebendo subsídio, a apropriação dos gastos correspondentes continuará sendo feita a título de despesa com pessoal, nos termos do Anexo I do Demonstrativo da Despesa com Pessoal da Secretaria do Tesouro Nacional⁷, até mesmo porque a decisão judicial que determina o afastamento não desconfigura a natureza da contraprestação pecuniária paga.

Por consequência, registre-se que o gasto com remuneração dos vereadores afastados também deverá observar o limite previsto pelo art. 29-A, §1º, da Constituição da República, já que os subsídios indubitavelmente integram a folha de pagamento do Poder Legislativo, nos termos da Súmula nº 100 deste Tribunal de Contas:

“A folha de pagamento da Câmara Municipal, incluindo o gasto com o subsídio de seus Vereadores, para fins de apuração do limite preceituado no § 1º do art. 29-A da Constituição da República, não compreende os gastos com inativos, os encargos sociais e as contribuições patronais.”

Note-se que a orientação ora externada coaduna-se com o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, no julgamento da Consulta

⁶ TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. *Os limites financeiros das Câmaras Municipais e a Emenda Constitucional nº 58, de 2009*. Revista do TCU, Ed. 119, Set./Dez. 2010. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/185>>. Acesso em: 04/03/2021.

⁷ Disponível em: <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1364:04-01-05-01-ente-da-federacao-tabela-1-demonstrativo-da-despesa-com-pessoal&catid=686&Itemid=675>. Acesso em: 04/03/2021.

nº 00023/2018, Processo nº 06321/2018, em que se examinou caso hipotético semelhante ao dos autos, com a especificidade, no entanto, de se ter versado sobre o pagamento de subsídios a vereadores *presos* cautelarmente:

“Na hipótese em que existir determinação judicial para a continuidade do pagamento de subsídios a vereador afastado do cargo, mesmo após a posse do suplente, o dispêndio com o pagamento dos subsídios deve continuar integrando as despesas de pessoal da Câmara Municipal, observados os limites impostos nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 29-A, caput e §1º da CF/88.”

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica entende que, na hipótese de haver decisão judicial determinando o afastamento do vereador do exercício do mandato eletivo, sem prejuízo do pagamento do subsídio correspondente, o gasto em questão deve ser incluído no cômputo do limite de gastos global da respectiva câmara municipal, nos termos do art. 29-A da Constituição da República, já que não configura despesa com inativo.

III – CONCLUSÃO

A respeito dos questionamentos formulados pelo consultante, adiante transcritos, esta Unidade Técnica assim se manifesta:

“Os vereadores afastados por decisão judicial sem suspensão de seus subsídios, mediante posse dos suplentes para atuarem durante o afastamento, podem ser considerados inativos enquanto durar o afastamento? Seus subsídios, caso sejam considerados inativos, podem ser excluídos do limite estabelecido no artigo 26-A da Constituição Federal?”

- Os vereadores afastados temporariamente do exercício do mandato, por determinação judicial, sem prejuízo da percepção dos subsídios, não podem ser considerados inativos para fins do disposto no art. 29-A da Constituição da República, devendo os gastos decorrentes do pagamento de seus subsídios serem computados no cálculo da despesa total do poder legislativo.

Belo Horizonte, 05 de março de 2021

Fernando Geraldo Leão Simões

TC-NS-14 - Analista de Controle Externo

Matrícula 32422