

# TETO REMUNERATÓRIO DOS VEREADORES: EFEITOS DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS 41 E 47.

LUIZ HENRIQUE ANTUNES ALOCHIO\*

**PALAVRAS-CHAVE:** Vereadores; subsídios; teto remuneratório.

**SUMÁRIO:** 1. Apresentação do problema; 2. Teto remuneratório dos agentes políticos municipais; 2.1. Histórico da mutação constitucional a respeito do teto remuneratório dos agentes políticos municipais; 2.2. Negativa da interpretação de um teto-dúplice; 3. Conclusão. 4. Bibliografia consultada.

## 1. APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA.

Em alguns Estados têm ocorrido questionamentos a respeito da remuneração dos Presidentes de Câmaras Municipais. Notadamente no que refere à possibilidade (ou da impossibilidade) de pagamento de uma verba, de cunho indenizatório, por conta dos trabalhos extraordinários e custos adicionais pelo exercício da Presidência da Edilidade, além daqueles típicos da Vereança. A nomenclatura dessa verba pouco nos importará. Alguns a designam de Verba de Representação; outros municípios utilizam a expressão Verba Indenizatória. Para efeito do presente estudo será utilizada

---

\* Advogado e Consultor; Professor do Mestrado em Ciências Sociais (UVV-ES)

uma designação que pecará pelo excesso (*Verba Indenizatória de Representação da Presidência*), para que não se tenha dúvida de que falamos de uma mesma realidade. Que se define pelo *motivo* do pagamento: os custos e trabalhos adicionais decorrentes da Presidência.

Não se fará aqui qualquer referência mais detida ao mérito da discussão, ou seja, se é ou não devido esse tipo de pagamento, apesar de ser defensável a viabilidade de tal recebimento. Explicar-se-á brevemente uma posição favorável, para que o texto seguinte não seja incongruente. Afinal, se o pagamento fosse entendido como indevido qual a razão para a realização de um estudo que tem justo como papel principal, analisar eventual violação do teto remuneratório pela adição daquela verba?

Para o mister de se fazer uma defesa singela da *Verba Indenizatória de Representação da Presidência*, é preciso reconhecer que a Presidência de uma Câmara Municipal, a exemplo da atribuição de Gerência e Direção Superiores de todos os Poderes Colegiados (p.ex.: a Presidência dos Tribunais; a atribuição de Procurador Geral de Justiça no Ministério Público; etc) não implica em mera atribuição do cargo de origem. Tome-se o caso dos Tribunais: o Magistrado é aprovado para ser Juiz, mas pode ser guindado a Desembargador. E, mesmo na condição de Desembargador nem mesmo tem certeza de que ocupará a Presidência do Tribunal: só o fará se eleito por voto de seus Pares para tal cargo, em regime de ocupação temporária. Logo, a Presidência da Corte, é encargo adicional temporário<sup>1</sup> que só o Presidente suporta. Não os demais Pares. Não é, por isso, *atribuição do cargo* de Desembargador.

Nessa toada, a natureza do valor pago pelo exercício da Presidência de um Tribunal não é de mero acréscimo de subsídio,

---

<sup>1</sup> Só caberia falar em um *subsídio diferenciado* entre o Presidente e os demais Pares, se a presidência fosse *vitalícia*, como o é na Suprema Corte Americana. Aqui, então, cabe a fixação do subsídio pelo Cargo (Desembargador, Vereador, Procurador de Justiça, etc ...) e verbas de cunho indenizatório pelo *mínus adicional e temporário* da Presidência.

mas de indenização pela adição de encargos. São verbas de natureza temporária ou transitória, como definidas, para efeito de nossa argumentação, pelo art. 5º da Resolução do CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) n. 13 de 21 de Março de 2006, onde encontramos, *verbi gratia*:

**Art. 5º** As seguintes verbas **não estão abrangidas pelo subsídio** e não são por ele extintas:

*I -de caráter permanente: retribuição pelo exercício, enquanto este perdurar, em comarca de difícil provimento;*

**II -de caráter eventual ou temporário:**

**a) exercício da Presidência** de Tribunal e de Conselho de Magistratura, da Vice-Presidência e do encargo de Corregedor;

**b)** investidura como Diretor de Foro;

**c) exercício cumulativo de atribuições**, como nos casos de atuação em comarcas integradas, varas distintas na mesma Comarca ou circunscrição, distintas jurisdições e juizados Especiais;<sup>2</sup>

O que impera é a *transitoriedade* ou a *temporiedade*. Um outra questão importante: a Presidência dos Tribunais ou uma Procuradoria Geral de Justiça no Ministério Público, não afasta o Agente de sua remuneração pelas atribuições normais de carreira profissional que escolheu.

Na Presidência de uma Câmara Municipal, ocorre algo que a identifica às hipóteses da Presidência dos Tribunais e à Procuradoria Geral dos Ministérios Públicos, e algo que agrava a questão da subsistência pessoal do ocupante daquela presidência. Primeiro, analisa-se o critério de identidade, ou seja, aquilo que iguala as situações. A Presidência da Edilidade também é um encargo temporário ou transitório. Não é inerente ao mandato (de vereador), mas uma condição específica: ser eleito à Presidência para um

<sup>2</sup> [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_cnj/resolucao/rescnj\\_13.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_13.pdf)

período temporário. Na Presidência da Edilidade, ainda igualando à questão dos Tribunais, o vereador eleito presidente não exerce uma singela atribuição do mandato (vereança). A vereança não é mero cargo, é mandato popular. O mandato não se confunde com a Presidência, que só *um* edil suporta a cada período regimentalmente fixado. Apesar de a maioria das Câmaras Municipais fixarem o período da Presidência em 02 (dois) anos,<sup>3</sup> algumas Edilidades optaram por reduzir para apenas 1 (um) ano.<sup>4</sup> Note-se, ainda, que há Leis Orgânicas Municipais que sequer autorizam a reeleição, independentemente da extensão do prazo da Presidência.<sup>5</sup>

O Presidente da Câmara Municipal, além das atribuições e deveres do mandato de Vereador, tem as atribuições adicionais inerentes ao fato de ser componente da *Mesa Diretora*.<sup>6</sup> Confira-se o que compete à *Mesa*:

**Atribuições** – À Mesa compete dirigir os trabalhos legislativos e administrar a Câmara, cabendo-lhe, dentre outras, as seguintes atribuições: I – propor projetos de lei que

<sup>3</sup> A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro: “Art. 53 - Imediatamente após a posse, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, os Vereadores elegerão os membros da Mesa Diretora, que ficarão automaticamente empossados. § 1º - O mandato da Mesa será de dois anos, permitida a reeleição.” Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/pgm/leiorganica/leiorganica.html#t3c2s4sb2>.

<sup>4</sup> A Lei Orgânica do Município de São Paulo: “Art. 26 - O mandato da Mesa será de 1 (um) ano, permitida uma reeleição”. Disponível em: [http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lomun/lom\\_t3.htm#lom\\_t3c1s3](http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lomun/lom_t3.htm#lom_t3c1s3)

<sup>5</sup> Alguns exemplos esparsos:

**São João do Triunfo-PR (Lei Orgânica)**

**Art. 39** - O mandato da Mesa será de dois anos, vedada à reeleição de qualquer um dos membros para o mesmo cargo na eleição subsequente. ([http://www.cm-saojoaodotriunfo.pr.gov.br/lei\\_org06.html](http://www.cm-saojoaodotriunfo.pr.gov.br/lei_org06.html))

**Presidente Prudente-SP (Lei Orgânica)**

**Artigo 19** - O mandato da Mesa será de dois anos, vedada a reeleição de qualquer de seus membros e do Vice-Presidente, para o mesmo cargo. (<http://www.camarap-prudente.sp.gov.br/2009/legislacao-municipal03.asp?codigo=5>)

<sup>6</sup> “A Mesa é um órgão colegiado, composto de no mínimo três Vereadores (Presidente, um ou dois Vice-Presidentes, Secretário, às vezes mais de um, e Tesoureiro), a que incumbe a direção dos trabalhos da Edilidade.” (SILVA, José Afonso da. **Manual do Vereador**. 3.ed. São Paulo: Malheiros. 1997, p. 45)

criem ou extingam cargos dos serviços da Câmara e fixem os respectivos vencimentos; II – elaborar e expedir, mediante ato, a discriminação analítica das dotações orçamentárias da Câmara, bem como altera-la, quando necessário; III – suplementar, mediante ato, as dotações do orçamento da Câmara; IV – devolver à Tesouraria da Prefeitura o saldo de caixa existente na Câmara no final do exercício; V – enviar ao Prefeito, até o dia determinado na lei orgânica, as contas do exercício anterior, para serem prestadas ao Tribunal de Contas competente para julgamento com as da Prefeitura; VI – declarar perda (por extinção) do mandato de Vereador, de ofício ou por provocação de qualquer de seus membros, ou ainda de Partido político representado na Câmara, nas hipóteses previstas na Lei Orgânica; VII – propor a ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado; VIII – nomear, promover, comissionar, conceder gratificações, licenças, pôr em disponibilidade, exonerar, demitir, aposentar e punir funcionários ou servidores da Secretaria da Câmara Municipal, nos termos da lei; IX – preservar e defender a Presidência e o Poder Legislativo em sua integridade e dignidade.<sup>7</sup>

Eis a questão de distinção entre a *simples vereança* e a *presidência da edilidade*, autorizadora da fixação da verba aqui versada. No dizer de JOSÉ AFONSO DA SILVA, “[o] *Presidente da Mesa*, que também é o *Presidente da Câmara*, tem atribuições mais amplas.”<sup>8</sup> Vejamos:

A ele [Presidente] *é que cabe efetivamente dirigir os trabalhos da Câmara*. Entre as suas atribuições podem ser discriminadas as seguintes: I – representar a Câmara em Juízo e fora dele; II – dirigir, executar e disciplinar os trabalhos legislativos e administrativos da Câmara; III – interpretar e fazer cumprir o Regimento Interno; IV – promulgar as Resoluções e os decretos legislativos, bem como as leis, quando o Prefeito

<sup>7</sup> SILVA, 1997, p. 46-47.

<sup>8</sup> SILVA, 1997, p. 47.

não o fizer no prazo estipulado; V – fazer publicar os atos da Mesa, bem como as resoluções, os decretos legislativos e as leis por ele promulgadas; VI – declarar extinto o mandato do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores, nos casos previstos na lei orgânica; VII – requisitar o numerários destinado às despesas da Câmara; VIII – apresentar ao Plenário, na data especificada na lei orgânica, o balancete relativo aos recursos recebidos e as despesas do mês anterior; IX – solicitar a intervenção no Município, nos casos admitidos pela Constituição do Estado; X – manter a ordem no recinto da Câmara, podendo solicitar a força necessária para esse fim, etc.<sup>9,10</sup>

Vê-se então que o exercício da Presidência é encargo temporário adicional que traz consigo, além das atribuições da vereança, as atribuições da presidência. Que tomam tempo adicional do Presidente. Isso sem contar com a natural representação daí decorrente, como deslocamentos em missões oficiais fora e dentro do Município, e o custo do sacrifício da atividade profissional privada. Infelizmente tem-se discutido a *Verba Indenizatória de Representação da Presidência* sob a perspectiva de um estereótipo: a de que o valor é para custeio de favores eleitorais. Uma presunção que desmerece e deprecia o Poder Legislativo Municipal, de forma absoluta. Se há erros e excessos, que sejam corrigidos: porém com argumentos objetivos, e não com (pré)conceitos. O exercício de uma Presidência de Câmara Municipal é função nobre; não se pode confundir a *função* com eventual *agente que a desabone*. A estes últimos, o Judiciário e o Ministério Público vigilante, saberão dar respostas adequadas. Porém, isso não pode ser a sacrifício dos valores inerentes ao Posto de Presidente, sob pena de todos (inclusive a imensa maioria de Edis corretos e íntegros) serem penalizados indistintamente.

<sup>9</sup> SILVA, 1997, p. 47.

<sup>10</sup> Na mesma página, o autor refere que essa lista ainda é **incompleta**, havendo outras atribuições extraordinárias, que diferenciam a Presidência do simples exercício da Vereança.

Cabe, ainda, trazer a situação que acima de equipar a Presidência das Edilidades com o exercício de uma Procuradoria Geral de Justiça ou uma Presidência de um Tribunal, acaba atestando que o exercício daquela função é um gravame maior para o ocupante, do que estas últimas atribuições. E o que agrava a condição de Presidente de Câmaras Municipais? É que, enquanto na Presidência do Tribunal o Desembargador continua sem qualquer problema no recebimento do subsídio do cargo de origem (ou seja, sua função laborativa natural), na Presidência das Câmaras Municipais existe um potencial sacrifício de remuneração da atividade profissional original do Vereador. São inúmeros casos. Mas, vamos tomar apenas duas hipóteses para efeito de confirmação do argumento: um caso de servidor público e um outro de profissional da iniciativa privada.

No caso de um servidor Público ser eleito vereador, e desejar ser Presidente da Câmara Municipal vejamos o efeito jurídico. Nesse caso ter-se-ia a incompatibilidade de horários, pois a Presidência é *full time*, a ensejar a não condição para a duplicidade do mandato eletivo e do cargo público. Até por que ter-se-ia um cargo (efetivo), um mandato (vereador) e mais uma função (presidência), no que se pode conjecturar: estaria *excedida* a cumulação dúplice lícita. O servidor deveria de optar por licença sem vencimento ou optar por uma das remunerações, *ex vi* art. 38, II e III da CF:

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

[...]

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

Se um advogado privado é eleito vereador, e acabar sendo eleito Presidente da Câmara Municipal, teremos como efeito jurídico a impossibilidade do exercício da advocacia (enquanto for Presidente da Câmara), na forma da Lei Federal 8906/94:

Art. 28. A advocacia é incompatível, mesmo em causa própria, com as seguintes atividades:

I - chefe do Poder Executivo e membros da Mesa do Poder Legislativo e seus substitutos legais;

Assim, vê-se claramente que a presidência não é inerente ao mandato, sendo encargo ou *munus* adicional. Por isso, as *Verbas Indenizatórias* não são verbas remuneratórias do cargo de vereador. Nem se está remunerando, e nem o pagamento ocorre apenas por ser vereador; está-se indenizando, por uma estimativa de valor, as atribuições extraordinárias e os custos (custos financeiros e custos de oportunidade)<sup>11</sup> decorrentes da Presidência.

Explicitado está, em linhas breves, as razões pelas quais é possível entender devido o pagamento da verba em questão.

A partir disso, ingressa-se no interessante argumento que aponta uma possível violação do Teto Remuneratório dos Vereadores; afinal em ocorrendo o pagamento do subsídio do Vereador, acrescido da “Verba de Representação” ou “Verba Indenizatória” (a gosto das nomenclaturas locais), estaria superado o teto de remuneração fixado na forma do art. 29, VI da CF.

---

<sup>11</sup> Por custo financeiro teremos os valores, bens e serviços que serão empregados na Presidência, que geralmente têm um valor econômico, a ser desembolsado pelo presidente, a exemplo de deslocamentos, despesas extras na representação da Câmara dentro e fora do Município, etc... Há ainda o custo de oportunidade, que não é definido só em termos monetários, mas, pode ser definido em termos de qualquer coisa que possa ser valorada pela pessoa ou ente envolvido. Por exemplo: o tempo que se fica fora da atividade profissional no desempenho da Presidência que é *full time*. Voltando ao exemplo do advogado: deixa-se de trabalhar com a advocacia. O candidato não gasta, mas faz uma opção com efeito econômico (deixa de ganhar como advogado). E isso se repete em qualquer profissão (ainda que não se impeça totalmente a atividade).

Na maioria dos casos, sob a perspectiva referida, estaria excedido o limite de percentual do subsídio de um Deputado Estadual. Como referido, esse estudo não atacará o mérito da questão, ou seja, se essa verba tem natureza *remuneratória* ou *indenizatória*; e nem mesmo se (independente da natureza) deve ou não ser levada em consideração para a fixação do Teto Remuneratório dos Vereadores que estejam ocupando a Presidência das respectivas Casas de Leis Municipais.

O ponto que se verá debatido é uma nova perspectiva sobre o próprio teto remuneratório dos Parlamentares Municipais, especialmente a partir da edição das Emendas Constitucionais n. 41, de 19 de dezembro de 2003, e n. 47, de 05 de julho de 2005.

## **2. TETO REMUNERATÓRIO DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS.**

De acordo com a Teoria Geral do Direito, a legislação (inclusive as normas Constitucionais) tem vigor até que outra a substitua, altere ou revogue. Inclusive, a revogação ou substituição não precisa sequer ser expressa, como bem está plasmado na Lei de Introdução ao Código Civil, que simplesmente retrata uma questão de Teoria do Direito:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.

Uma questão que interessa ao estudo presente é a distinção entre duas hipóteses de legislação nova: A primeira, havendo uma

legislação nova que regule inteiramente uma situação prevista em norma anterior; e a segunda, quanto há legislação nova que estabeleça meras “disposições gerais ou especiais a par das existentes”. No primeiro caso (referido no §1º do art. 2º da LICC), a legislação nova que trouxer uma norma apta a regular inteiramente a questão previamente regulada, teria por efeito a modificação ou revogação da legislação anterior.

Passa-se, então, à investigação se é desse fenômeno que tratam as Emendas Constitucionais ns. 41 e 47, no que pertine ao teto remuneratório dos Agentes Políticos Municipais. De antemão é preciso reconhecer que a norma oriunda da Emenda Constitucional nº 41 veio realizar a regulação de modo completo do teto dos detentores de mandato eletivo municipal. Se tal for aceito (e não vemos condição para se negar tal assertiva) ter-se-ia acarretado a revogação da norma de limitação dos subsídios dos Vereadores aos subsídios dos Deputados Estaduais (EC n. 25).

Segue a análise passo-a-passo, com um histórico normativo.

## **2.1 HISTÓRICO DA MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL A RESPEITO DO TETO REMUNERATÓRIO DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS.**

O histórico das alterações Constitucionais sobre o teto remuneratório dos agentes públicos municipais, conduz à confirmação de que não há qualquer incongruência na fixação de um limite de remuneração para os vereadores, com base no subsídio do Prefeito Municipal, que será a interpretação Constitucional após o advento das Emendas Constitucionais ns. 41 e 47. MARTINS JÚNIOR,<sup>12</sup> refere que “[o] artigo 29, V, em sua redação original estipulava a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores era fixada pela Câmara Municipal, com a regra da

---

<sup>12</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *A remuneração dos agentes públicos*. São Paulo: Saraiva. 2009, p. 208. (grifos nossos)

anterioridade da legislatura, e a remuneração do Prefeito era o teto (art. 37, XI).<sup>13</sup>

Apenas no ano de 1992 alterou-se o limite remuneratório, atrelando-o, irresponsavelmente, ao subsídio dos Deputados Estaduais. Somente com a Emenda n. 1/92 é que se “estipulou no inciso VI do art. 29 limite máximo para a remuneração dos edis correspondente a, no máximo, 75% da estabelecida aos Deputados Estaduais [...]”.<sup>14</sup>

Mais adiante a Emenda n. 19/98 alterou essa situação, adotando o regime de subsídio, mantendo-se o teto remuneratório com base em 75% (setenta e cinco por cento) dos Deputados Estaduais.<sup>15</sup>

Só então sobrevém a Emenda n. 25/2000, que retorna com a regra da anterioridade entre legislaturas para a fixação da remuneração dos vereadores, e altera o regime de teto remuneratório para com os subsídios dos Deputados Estaduais. Agora não mais um teto de único de 75% (setenta e cinco por cento) mas um escalonamento entre 25% (vinte e cinco por cento) e 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais, a depender da população de cada Município.

Mais tarde a Emenda n. 41 veio novamente tratar da matéria. Sobre a Emenda n. 41, refere MARTINS JÚNIOR: “O teto no âmbito

---

<sup>13</sup> Assim prescrevia a redação original do art. 37, XI:

“Art. 37 [...]

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

<sup>14</sup> MARTINS JUNIOR, 2009, p. 208.

<sup>15</sup> MARTINS JUNIOR, 2009, p. 208.

dos Municípios foi novamente o subsídio do Prefeito, em virtude da Emenda n. 41/2003, restaurando o modelo da redação original do art. 37, XI da Constituição de 1988.”<sup>16</sup>

Em 2005, a superveniência da Emenda Constitucional nº 47 reforça ainda mais a questão de que o teto remuneratório de todos os detentores de mandatos eletivos municipais passou a ser o subsídio do Prefeito Municipal. A EC nº 47 veio permitir que as Unidades da Federação adotassem como teto único, em seus respectivos limites, o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do respectivo Estado. Porém, tais limites não se aplicariam aos vereadores, que, lógico, manter-se-iam atrelados ao Prefeito Municipal.

Vejamos a dicção do §12, do art. 37, acrescido pela EC 47/2005:

§ 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.” (NR)

Esse breve histórico já cimenta uma base razoável para o entendimento de que as Emendas Constitucionais ns. 41 e 47 vieram tratar a matéria “teto remuneratório de detentores de mandato eletivo municipal” de forma integral (não apenas parcial). Com isso, incidindo o art. 2º, § 1º da Lei de Introdução ao Código Civil, de modo a considerar revogada ou substituída a regra constitucional de limitação remuneratória a um percentual do subsídio dos Deputados Estaduais.

<sup>16</sup> MARTINS JUNIOR, 2009, p. 210.

## 2.2 NEGATIVA DA INTERPRETAÇÃO DE UM TETO-DÚPLICE.

Avaliando a questão dos efeitos das Emendas Constitucionais ns. 41 e 47 sobre o limite remuneratório dos vereadores, MARTINS JÚNIOR assevera:

Vale dizer, nos Municípios os agentes políticos do Poder Legislativo, além de sujeitarem seus subsídios ao teto remuneratório específico (subsídio do Prefeito), estando vinculados a outros limites constitucionais relacionados a critérios demográficos e financeiros (arts. 29, VI e 29-A).<sup>17</sup>

Conclusão semelhante à de MAURANO,<sup>18</sup> para quem, além dos limites remuneratórios do art. 29, VI da Constituição, ainda

deverão ser observados: 1) o limite de cinco por cento da receita do Município para o total da despesa com a remuneração dos Vereadores (art. 29, VII, CF); 2) o princípio da anterioridade, com a fixação em cada legislatura para a subsequente (art. 29, VII, CF); 3) valor máximo limitado ao percebido em espécie, pelo prefeito (art. 37, XI, CF); [...].<sup>19</sup>

Não se pode referendar a alegação de que os Vereadores detém um dúplice teto remuneratório: sendo um deles um percentual dos Deputados Estaduais, e outro, o valor do subsídio do Prefeito.

Quanto aos demais limites remuneratórios apontados pelos doutrinadores (limites da despesa de pessoal; limite de percentual da receita; e a anterioridade entre legislaturas) não se podem considerar como teto remuneratório, mas, meros limites de despesa pública ou regras de delimitação de prazo para deflagração de processo legislativo. A remuneração é parcela da despesa, mas com ela não

<sup>17</sup> MARTINS JUNIOR, 2009, p. 211.

<sup>18</sup> MAURANO, Adriana. *O poder legislativo municipal*. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

<sup>19</sup> MAURANO, 2008, p. 146-147.

se confunde. Não se pode confundir conteúdo e continente. Ainda, é de se refutar a interpretação de MARTINS JÚNIOR (no trecho acima transcrito) segundo a qual o art. 29, VI seria um simples “critério demográfico”. Na verdade, antes do advento da EC n. 41, o art. 29, VI da CF era, não apenas um *critério*, mas o próprio teto remuneratório que se utilizava para a remuneração dos Vereadores. Um teto remuneratório aplicado, de fato, através de um estranhíssimo *critério demográfico* usado para a aferição de um *percentual*. Logo, o art. 29, VI trazia um teto de remuneração e não mero critério. O *critério* era o *volume demográfico* de cada município, utilizado para se encontrar o *percentual-teto*. Esse percentual era o teto que se poderia pagar aos Vereadores: não era, então mero *critério*. Não podemos confundir o *dado-população* (critério demográfico) com o *teto-percentual* (limite de pagamento) que seria possível aplicar. O último é obtido após conhecido o primeiro: porém não se confundem.

Nem se pode concordar que o art. 29-A seja um *limite de remuneração*, ou teto remuneratório. É, aquela regra, um limite de despesa pública (o todo); não visa apenas a remuneração (parte), muito menos limita-se à remuneração dos vereadores (parte da parte). Basta a leitura do teor do artigo para notarmos a questão:

**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 parágrafo quinto do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

Portanto, na condição de teto, existem apenas dois elementos: o art. 29, VI, e o art. 37, XI, ambos da Constituição Federal. Resta saber se é plausível a determinação de uma *dúplice incidência*. Exigir a aplicação de *dois tetos remuneratórios*, seria atribuir aos Vereadores a única hipótese de dois tetos remuneratórios previstos na Constituição!

Adotar-se-ia qual critério? Ter-se-ia o raciocínio de “paga-se o que for menor”!? *Concessa vênia* uma dúplice imposição não se justifica, nem por uma mera digressão. Primeiro, como o referiu FERREIRA FILHO,<sup>20</sup> não faltará quem se insurja contra a remuneração parlamentar e nem os que atribuam à mesma a pecha de excessiva. FERREIRA FILHO, advertira que uma remuneração condigna ao Parlamento “atende a um imperativo democrático, pois sem ela a representação ficaria nas mãos dos ricos”<sup>21</sup> e de outra banda, a remuneração “deve por quem a recebe fora do alcance das tentações. Os gratuitos, observa *Talleyrand*, muita vez custam caro.”<sup>22</sup>

Um teto remuneratório, através de critérios objetivos e racionais, voltado para os padrões político-orçamentários do Município, é mais que suficiente para o controle dessa remuneração parlamentar.

Por outro lado, retomando o histórico das emendas constitucionais, vê-se que o teto remuneratório dos agentes políticos municipais apenas retornou à previsão de sua origem. Ou seja, o teto dos vereadores voltou a ser o mesmo do Prefeito. Na redação original da Carta Política, houve uso de limitação da remuneração dos vereadores apenas com base no subsídio do Prefeito Municipal.

O único período em que a Constituição exigiu expressamente uma limitação remuneratória dúplice, foi durante a vigência da EC n. 1/92, que deu redação ao art. 29,VI, conforme referido acima.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32.ed. São Paulo: Saraiva. 2006, p. 175.

<sup>21</sup> FERREIRA FILHO, 2006, p. 175.

<sup>22</sup> FERREIRA FILHO, 2006, p. 175.

<sup>23</sup> Assim prescrevia o art. 29, VI, CF sob a égide da EC n. 1/92:

Art. 29 [...]

VI - a remuneração dos Vereadores corresponderá a, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais, *ressalvado o que dispõe o art. 37, XI*;

Após a EC n. 25/2000, regulou-se de forma parcial a questão do teto remuneratório dos detentores de mandato eletivo municipal, através da fixação de um teto de remuneração para os Vereadores baseado em um percentual do subsídio dos Deputados Estaduais. Sem alusão ao art. 37, XI. Como houve um *escalonamento* de percentuais de remuneração, entre 25% (vinte e cinco por cento) a 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais, provavelmente o legislador Constituinte derivado viu-se satisfeito com esse limite remuneratório unitário.

Com o advento da EC nº 41/2003 e da EC nº 47/2005, os detentores de mandato eletivo municipal tiveram uma regulação inteiriça, agora invertendo-se a questão: sem qualquer referência ao limite dos Deputados Estaduais. As Emendas 41 e 47 trataram a matéria “teto remuneratório dos agentes políticos municipais” de forma totalizante, integral, sem brechas. Com as modificações trazidas por essas últimas Emendas Constitucionais, o art. 37, em seu Inciso XI, veio regular inteiramente a questão do teto remuneratório dos detentores de mandato eletivo municipal, inclusive sem fazer distinção entre os Poderes Legislativo ou Executivo.

As Emendas 41 e 47, portanto, passaram a tratar inteiramente da questão do teto remuneratório dos detentores de mandato eletivo municipal. O Legislador Constituinte Derivado, através da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 houve por bem realizar uma redação mais profunda para o art. 37, inciso XI. Confira-se:

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;

A partir de 2003, não resta dúvida, os Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios têm, para seus detentores de mandato eletivo, um subsídio com teto remuneratório único, qual seja, o do Prefeito Municipal. A dicção constitucional é clara. E, salvo opiniões diversas, vem corrigir uma miopia: a de limitar a remuneração do Parlamento Municipal em *mero percentual* da remuneração da Assembléia Legislativa do respectivo Estado.

A adoção desse limite acarreta duas distorções imediatas: Municípios com muita população e baixo orçamento poderiam pagar demasiadamente aos Vereadores; e de outro lado Municípios com pouca população e orçamento elevado não poderiam pagar aos Vereadores de forma mais condigna. Não é correto nem uma coisa nem outra. O teto remuneratório dos Agentes Políticos de um Município deve obedecer a limites de opção política e condições orçamentárias locais. Seria uma afronta à autonomia política municipal a manutenção da regra anterior, de limitação com base em singelo percentual dos Deputados Estaduais para a fixação do subsídio dos Vereadores.

Reforçando ainda mais a questão do teto remuneratório de todos os detentores de mandatos eletivos municipais ser o Prefeito Municipal, sobreveio a Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005. A EC nº 47 veio permitir que as Unidades da Federação adotassem como teto único, em seus respectivos limites, o Subsídio

dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do respectivo Estado. Porém, tais limites não se aplicariam aos Vereadores, que, lógico, manter-se-iam atrelados ao Prefeito Municipal. Essa a dicção do §12, do art. 37, acrescido pela EC 47/2005:

§ 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.” (NR)

E por qual razão os Vereadores não podem receber esse teto remuneratório do § 12 retro-citado? Faça-se o necessário esclarecimento:

- a) Um Município poderá prever mediante Emenda à sua Lei Orgânica, um teto remuneratório único, para os seus servidores, qual seja, os Desembargadores Estaduais;
- b) Nada impede, que o Prefeito opte por fixar seus subsídios em valor menor. O §12, do art. 37 não fala em fixar *remuneração do Prefeito* no valor dos Desembargadores. Fala apenas em usar esse último valor como teto municipal (substituindo o *subsídio* do prefeito nessa função de limite remuneratório).
- c) No caso de o subsídio do prefeito ser menor que o *novo teto* (Subsídio dos Desembargadores), teremos que isso é possível; apenas os demais servidores não sofrerão restrição remuneratória, já que o teto passou a ser outro.
- d) Quanto aos Vereadores, porém, esses continuariam recebendo com os limites do Prefeito Municipal, por não serem servidores, mas detentores de mandato eletivo (assim como o Prefeito).

Em síntese: servidores públicos podem ser remunerados com o teto remuneratório do §12, do art. 37, ainda que os detentores de mandatos eletivos municipais tenham um teto fixado no subsídio prefeito. Nesse diapasão, os detentores de mandato eletivo municipal (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores) têm teto remuneratório próprio, a partir das EC's nºs 41 e 47. E, tal valor é o subsídio do prefeito municipal.

O histórico das alterações Constitucionais sobre o teto remuneratório, confirma que não há incongruência alguma na interpretação Constitucional que aqui se empresta. E que não existem condições, atualmente, para a tentativa de aplicação de um teto-dúplice de remuneração para os vereadores.

### 3. CONCLUSÕES.

Como acima salientado, o tema da definição do teto remuneratório dos Vereadores é questão tormentosa. Muito se revolveu no assunto através de Emendas Constitucionais. O costume de se alterar a Constituição para o atendimento de clamores momentâneos gerou tamanha insegurança. Não se pode relegar o Poder Legislativo Municipal à idéia (que perigosamente se está difundindo) de um custo desnecessário. Devemos lembrar que se trata de um Poder. Com a Honradez daí decorrente; se há Vereadores que desonram as Câmaras Municipais, sejam os mesmos defenestrados: ou pelo voto popular ou mediante controle jurisdicional.

Mas, a pretexto de uns menos ciosos de seus deveres, não se pode achincalhar com todo um Poder Constitucionalmente previsto. Uma das formas para o menosprezo do Poder Legislativo Municipal é o amesquinamento da remuneração, e até mesmo cambaleante regulação Constitucional, sempre alterada ao poder dos interesses de ocasião.

Com olhos postos nesses dados e advertência, conclui-se que a remuneração dos Membros dos Poderes Legislativos Municipais, a exemplo de toda e qualquer remuneração dos agentes públicos (dentre os quais os detentores de mandato eletivo), demanda uma regulação e um limite. O limite de remuneração deve ser previsto na Constituição Federal. Tanto as Constituições Estaduais quanto as Leis Orgânicas Municipais devem respeito, por questão lógica, à Lei Fundamental.

A Constituição Federal, em sua redação original previa como limite remuneratório para os detentores de mandato eletivo municipal (aí inseridos os Vereadores), os valores percebidos pelo Prefeito.<sup>24</sup> Com o advento da Emenda Constitucional n. 1/92 deu-se a criação de nova restrição remuneratória (além do Prefeito) para os Vereadores, inserindo-se um percentual (75%) da remuneração dos Deputados Estaduais, além do limite remuneratório do Prefeito Municipal (art. 37, XI da CF).<sup>25</sup> A Emenda Constitucional n. 25/00, não refere textualmente sobre a necessidade de limite remuneratório com base no Prefeito Municipal, e adotou unicamente um escalonamento baseado na população municipal e em percentual do subsídio dos Deputados Estaduais.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Redação original do art. 37, XI CF:

Art. 37

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

<sup>25</sup> Redação do art. 29, VI CF de acordo com a EC n. 1/92:

“Art. 29 [...]

VI - a remuneração dos Vereadores corresponderá a, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais, ressalvado o que dispõe o art. 37, XI;

<sup>26</sup> Redação dada pela EC n. 25/00:

“Art. 29 [...]”

Com o advento da Emenda n. 41/03, retorna o uso apenas do teto remuneratório do Prefeito Municipal para todos os agentes políticos municipais, através da nova redação do Inciso XI do art. 37.<sup>27</sup> A Emenda Constitucional n. 47/05 reforça ainda mais a

---

“VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subseqüente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:” (NR)

“a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;” (AC)  
AC = acréscimo.

“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;” (AC)

“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;” (AC)

“d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;” (AC)

“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;” (AC)

“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;” (AC)

<sup>27</sup> Assim ficou a redação do art. 37, XI:

“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 li-mite, 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;

adoção do teto baseado no Prefeito Municipal, quando não autoriza aos Vereadores o direito a usufruir do § 12 incluído no art. 37 da CF.<sup>28</sup>

A adoção de critérios *exclusivamente populacionais* para uma restrição *orçamentária*, no caso, sucumbe a qualquer análise de razoabilidade ou proporcionalidade, seja quando causa um pagamento elevado demais (municípios com pouco orçamento e muita população) seja quando causa um pagamento deficitário (municípios com muito orçamento e pouca população). Por isso, após o advento da EC n. 41, e da EC n. 47, que tratam integralmente do tema *remuneração dos agentes políticos municipais* é de se entender que o teto remuneratório dos Vereadores passou a obedecer o valor praticado para o Prefeito Municipal.

---

<sup>28</sup> A redação do § 12 do art. 37:

§ 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." (NR)

PAYMENT CEILING OF THE CITY COUNCILMEN  
AND THE BRAZILIAN CONSTITUTION  
AMENDMENTS 41 AND 47.

**KEY-WORDS:** City councilmen; salary; payment ceiling.

#### 4. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 32.ed. São Paulo: Saraiva. 2006.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. A remuneração dos agentes públicos. São Paulo: Saraiva. 2009

MAURANO, Adriana. O poder legislativo municipal. Curitiba: Letra da Lei. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 7.ed. São Paulo: Malheiros. 1994.

NILO DE CASTRO, José. Direito Municipal Positivo. 3.ed. Belo Horizonte: Del Rey. 1996.

SILVA, José Afonso da. Manual do Vereador. 3.ed. São Paulo: Malheiros. 1997.

RIO DE JANEIRO (Município). Poder Legislativo Municipal. Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/pgm/leiorganica/leiorganica.html#t3c2s4sb2>.

SÃO PAULO (Município). Poder Legislativo Municipal. Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em: [http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lomun/lom\\_t3.htm#lom\\_t3c1s3](http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lomun/lom_t3.htm#lom_t3c1s3)

SÃO JOÃO DO TRIUNFO-PR (Município). Poder Legislativo Municipal. Lei Orgânica do Município de São João do Triunfo. Disponível em: ([http://www.cmsaojoaodotriunfo.pr.gov.br/lei\\_org06.html](http://www.cmsaojoaodotriunfo.pr.gov.br/lei_org06.html)).

PRESIDENTE PRUDENTE-SP (Município). Poder Legislativo Municipal. Lei Orgânica do Município de Presidente Prudente-SP. Disponível em: <http://www.camarapresidente.sp.gov.br/2009/legislacao-municipal03.asp?codigo=5>)

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 13, de 21 de março de 2006. Dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_cnj/resolucao/rescnj\\_13.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_13.pdf)