Porto Alegre, 8 de setembro de 2020.

Orientação Técnica IGAM nº 44433/2020 e 44434/2020.

I. A Câmara Municipal de Carazinho formula consulta, ao IGAM, solicitando Orientação Técnica acerca da constitucionalidade dos seguintes Projetos de Lei:

- PROJETO DE LEI LEGISLATIVO Nº 38/2020
  Ementa: " Dispõe sobre a fixação do subsídio mensal dos Vereadores da Câmara Municipal de Carazinho, para o período 2021 a 2024.";
- PROJETO DE LEI LEGISLATIVO Nº 37/2020
  Ementa: " Dispõe sobre a fixação do subsídio de Prefeito, de Vice-Prefeito e de Secretários Municipais para a legislatura 2021 a 2024".

II. Preliminarmente, cabe esclarecer que acerca da temática da consulta proposta o IGAM elaborou a Nota Técnica IGAM nº 2, de 2020, a qual "orienta sobre a fixação de subsídio remuneratório de prefeito, de vice-prefeito, de secretários e de vereadores para a legislatura 2021/2024".

Quanto aos termos do Projeto de Lei nº 38 de 2020:

A fixação do subsidio dos agentes políticos municipais está definida no § 4º do art. 39 e nos incisos V e VI do art. 29, todos da Constituição Federal como sendo ato privativo da Câmara Municipal de Vereadores.

A Lei Orgânica do Município de Carazinho segue então os dispositivos constitucionais e indica que compete privativamente à Câmara fixar os subsídios dos vereadores em cada legislatura para viger na subsequente, no inciso XIX de seu art. 17.

A competência para o disparo da matéria no âmbito local está definida no art. 107, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Carazinho, o qual assim assinala na alínea 'a' de seu inciso I, veja:

> "fixação, por iniciativa da Comissão de Justiça e Finanças, antes das eleições municipais, no último ano de cada legislatura, dos subsídios e de representação do prefeito, do Vice-Prefeito, do Presidente da Câmara e dos Vereadores, se for o caso, para vigorar na legislatura seguinte".

Portanto, é competente a Câmara Municipal para propor o projeto e a iniciativa deve ser dar pela Comissão de Justiça e Finanças, sendo a proposição subscrita pelos membros que integram tal Comissão da Casa, sob pena de eivar em vício de inciativa a presente proposição.

Destarte, antes de se adentrar especificamente aos dispositivos do Projeto de Lei, vale trazer trecho elucidativo da já citada Nota Técnica nº 2, de 2020, do IGAM, sobre a regra que está encartada no art. 107 do Regimento Interno, pois este define que é matéria de Decreto Legislativo a fixação dos subsídios dos agentes políticos locais contrariando o mandamento constitucional que refere a necessidade de lei em sentido formal para tanto:

> Até 1998, quando entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 19, a fixação da
> remuneração do prefeito e do vice-prefeito era feita por decreto legislativo e a fixação da remuneração de vereadores era feita por resolução.
>
> A Emenda Constitucional nº 19, ao alterar a redação do inciso X do art. 37 da Constituição Federal, determinou que "*a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso...*". Diante dessa nova orientação constitucional, alterou-se a espécie legislativa para a fixação do regime remuneratório do subsídio, que **passou a ser obrigatoriamente "lei ordinária**", sujeita, inclusive, quanto ao seu projeto, quando em curso o respectivo processo legislativo, ao veto do prefeito.

Assim, por primeiro, recomenda-se, embora no caso telado esteja sendo utilizada a espécie legislativa adequada, ajuste ao que dispõe nesse sentido o Regimento Interno da Casa.

Passando-se à análise pormenorizada dos dispositivos propriamente ditos da proposição, merece menção que este possui redação similar à proposição minutada pelo IGAM não havendo empecilhos de ordem técnica à sua redação, formatação e conteúdo.

É preciso anotar que a proposição não traz em seu texto a previsão de férias e de pagamento de terço de férias aos agentes políticos municipais que refere, e tal fato (ou ausência de previsão) enseja na impossibilidade, na legislatura 2021-2024, de haver a concessão deste direito.

Ademais, é oportuno o registro, o recesso parlamentar não deve ser confundido com férias. A Câmara nesse período não se fecha à comunidade, tão somente os prazos administrativos e legislativos ficam suspensos.

Quanto à gratificação natalina que é proposta no § 1º do art. 1º da proposição analisada, não se pode perder de vista que se deve observar, no trato da matéria, os limites apontados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000).

Nesse tocante, importa fazer referência ao que indica o art. 21 da norma supracitada, pois no seu inciso II, declara que somente é possível gerar despesa com pessoal até cento e oitenta dias antes de se findar o mandado, prazo este que já se expirou no momento desta análise, não sendo recomendado gerar despesa, pois, se a norma isto fizer poderá ser declarada nula de pleno direito.

Veja-se, nesse sentido, que a Lei nº 8122, de 21 de julho de 2016, que "Fixa o subsídio de Prefeito, Vice- Prefeito, Secretários Municipais, Vereadores e Presidente do Poder Legislativo, para a legislatura 2017-2020, no Município de Carazinho" não contém a concessão do referido direito e dispor, neste momento, incluindo a gratificação natalina acarreta em desrespeito aos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e há, então, empecilho de ordem legal para que seja levada a efeito a previsão.

De se registrar, ainda nesse sentido, os termos da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, pois em seu art. 8º indica que "os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública".

Destarte, sugere-se melhor análise da matéria, e, se necessário, para que se afaste da norma vindoura eventual ilegalidade, que se retire do texto o § 1º do art. 1º.

Ademais, tendo em vista os valores das remunerações do projeto presentemente analisado em comparação aos constantes da Lei nº 8122, de 21 de julho de 2016, é prudente que a Comissão de Finanças da Câmara averigue, através de estudo de impacto financeiro, se não há aumento real de despesa com pessoal gerada no valor que é fixado pela presente proposição em comparação ao que atualmente vigora no município e que perderá a sua vigência em 31 de dezembro de 2020 ou se somente se está conferindo o valor que é auferido com base na incidência da revisão geral anual aplicada ao período. Havendo aumento real sobre os valores, sob a incidência do mesmo dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, sinaliza-se que há impedimento técnico para a norma seguir tramitando.

Isto posto, é preciso anotar, também, quanto ao art. 2º, do PL examinado, que prevê a revisão geral anual do subsídio dos vereadores, na mesma data e com o mesmo índice da revisão geral anual de servidores, que há posicionamento jurisprudencial sinalizando a inviabilidade constitucional dessa medida, veja:

Para efeito de reajustamento dos subsídios do Prefeito Municipal e do Vice-

> Prefeito, é imprópria a menção genérica constante da Lei nº 7.490/2012 e da Lei nº 8.093/2016 de que O reajuste dos subsídios a que se refere o art. 1º será concedido na mesma data e nos mesmos índices aplicados aos servidores públicos municipais a título de revisão geral anual , tendo em vista que, na dicção do art. 37, X, da CF/1988, a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão... ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices , tal como realizado por meio da Lei Municipal nº 7.736/2014 para o período de 2013. Além disso, conforme o art. 37, XIII, da Carta Magna, é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público , significando a proibição de vinculação do valor do subsídio dos agentes políticos à remuneração dos servidores públicos, o que, consequentemente, reforça a necessidade de lei específica prevendo a quantificação do reajuste do subsídio do Prefeito Municipal. APELAÇÃO PROVIDA EM PARTE PARA DESCONSTITUIR A SENTENÇA, NOS TERMOS DO ART. 1.013, INCISOS I E II, DO CPC. SEGURANÇA DENEGADA, NO PROSSEGUIMENTO DO JULGAMENTO." (Apelação Cível Nº 70079272241, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 27/03/2019).

A bem da verdade não se trata de julgamento em Ação Direta de Inconstitucionalidade, mas é um indicativo de uma inconsistência técnica que pode ser evitada, mediante alteração nos dispositivos referidos, por exemplo, para que a revisão seja feita pelo IPCA

Conclui-se, assim, que cabe aos signatários e à Câmara na tramitação da matéria decidir se mantém a redação dos dispositivos referidos ou, para evitar eventual questionamento que possa, dele, transbordar, alterá-lo para vincular a revisão do subsídio dos vereadores, ao índice inflacionário oficial indicado na presente orientação técnica.

Anotado isso, seguindo-se na análise, de mais a mais, no que respeita a materialidade da proposição analisada, em relação à fixação do subsídio dos Vereadores, deve-se observar o teto remuneratório previsto no inciso VI do art. 29, e os demais limites impostos pelo próprio art. 29, ambos da Constituição Federal.

Assim, então, importar registrar que conforme dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE[1], a população do Município de Carazinho aferida no censo de 2010 é de 59.317habitantes.

Nestas condições, consoante os parâmetros estabelecidos pelo art. 29, VI da CF/88, o Município de Palmares do Sul está dentre aqueles abrangidos pela disposição contida na alínea 'c' do indigitado dispositivo constitucional, que expressamente estabelece:

[1] https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/carazinho/panorama

> Art. 29..... ..... VI - ...
> c) em Municípios de cinqüenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a **quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;** ....

Assim, por necessário, esclareça-se que, consoante dados constantes do portal da transparência da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul[2], o subsídio dos Deputados Estaduais do Rio Grande do Sul, atualmente é de R$ 25.322,25 (vinte e cinco mil, trezentos e vinte e dois reais e vinte e cinco centavos) mensais, nos termos do que estabeleceu a Lei Estadual no 1.894/2003 e alterações.

Nesse contexto, verifica-se então que o valor proposto para o subsídio dos vereadores, incluindo o Presidente da Câmara Municipal, que este se apresenta conforme o regramento estampado na Constituição Federal.

Por fim, acerca deste tópico, cumpre observar que o regramento constante do art. 29, VI, da CF/88, estabelece o limite máximo do valor do subsídio dos vereadores, devendo, ainda, no trato da matéria, serem observados os demais limites impostos pelo regramento constitucional e infraconstitucional de regência, relativamente aos gastos com pessoal pelo Poder Legislativo Municipal, notadamente o disposto no art. 29, inciso VII e art. 29-A, ambos da Constituição Federal, bem como os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, III, 'a').

Pois bem, realizada a análise do PL nº 38, passa-se ao Projeto de Lei nº 37, de 2020, o qual dispõe sobre a remuneração do Prefeito e do Vice-Prefeito e dos Secretários do Município de para o quadriênio de 2021/2024.

Quanto aos termos do Projeto de Lei nº 37, de 2020, então, tem-se que:

De mesmo modo, assim como no PL supra analisado, compete à Câmara Municipal de Vereadores de Carazinho fixar a remuneração (subsídios) do Prefeito Municipal, assim como do Vice-Prefeito e dos Secretários, ao teor do que está contido no art. 17 da Lei Orgânica do Município, sendo a iniciativa para a ignição do processo legislativo é atribuição da Comissão de Justiça e Finanças conforme mandamento regimental.

Quanto aos dispositivos da proposição, partindo-se para análise destes, deve-se atentar primeiramente para o fato de que para que o Vice-Prefeito venha a obter o direito de perceber sua remuneração no desempenho deste cargo, que é necessária a existência de norma instituidora de suas atribuições administrativas de caráter permanente no âmbito local. Caso não exista deve a Casa Legislativa proceder na sua edição.

[2] http://www2.al.rs.gov.br/transparenciaalrs/GabinetesParlamentares/Remunera%c3%a7%c3%a3odosDeputados/tabid/5198/Default.aspx

Sobre esse ponto merece destaque o comentário contido na Nota Técnica nº 2, de 2020, do IGAM:

> 2.1) Esclarecimentos sobre o subsídio de vice-prefeito.
> O caso da remuneração do vice-prefeito traz consigo uma prática que precisa ser revisada, pois é comum que leis municipais, ao fixar a sua remuneração, prevejam que ela ocorra somente quando houver substituição do prefeito por ausência, férias ou impedimento legal. Essa prática é abstraída da equivocada ideia de que o vice-prefeito não ocupa cargo, apenas exerce uma temporária função de substituição.
> A jurisprudência, no entanto, já ratificou a orientação constitucional de que o vice-prefeito, assim como o vice-governador e o vice-presidente da república são titulares de cargos, devendo, inclusive, ter suas atribuições definidas em lei complementar. Nesse sentido, as leis orgânicas municipais contêm artigos indicando que as atribuições do vice-prefeito serão definidas em lei complementar. Esses dispositivos de leis orgânicas municipais seguem, por simetria, o que determina o parágrafo único do art. 79 da Constituição Federal, onde consta que "O Vice-Presidente da República, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei complementar, auxiliará o Presidente, sempre que por ele convocado para missões especiais". Não há mais dúvida, destarte, que vice-prefeito é cargo.
> Em decorrência da premissa de que vice-prefeito é cargo, independente da atribuição orgânica ou funcional que ele venha a exercer ou das atividades que ele desenvolva, inclusive, se for o caso, acumulando uma secretaria de governo, a sua remuneração deve ser fixada em subsídio.
> Portanto, a regra a ser observada é a fixação de subsídio, em lei, para o viceprefeito para o atendimento das habituais atribuições de seu cargo. Quando o vice-prefeito substituir o prefeito, em suas ausências e em seus impedimentos legais, ele receberá, na proporção do prazo de exercício da chefia do Poder Executivo, o subsídio do cargo de prefeito.

Essa regra ademais, é constante expressamente na Lei Orgânica de Carazinho:

> Art. 60 ...
>
> § 3º O Vice-Prefeito somente receberá subsídios e a verba de representação quando desempenhar funções administrativas, em consonância com o Art. 54 desta Lei.

Feito esse registro quanto ao subsídio do vice-prefeito, no que toca à férias, assim como na proposição referente aos vereadores e que antes foi analisada, não se vislumbra a sua instituição e tal fato, como antes sinalizado, acarreta na impossibilidade de sua concessão na legislatura que virá a estes agentes.

Isso pois ao teor do que assinalado nos autos do RE nº 650898/RS, pelo Supremo tribunal Federal, é necessária à sua instituição expressa na norma que fixa os subsídios para que estes venham a adquirir este direito.

No mais, reiteram-se as considerações postas supra referente ao projeto de Lei nº 38, de 2020, especialmente no tocante ao art. 2º quando aborda-se acerca da revisão geral anual dos agentes políticos e para que se constate, mediante estudo orçamentário se não há aumento de despesa a ser gerada ante a impossibilidade momentânea de se gerar despesas ao município com pessoal face ao contido na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

III. Pelo exposto, portanto, quanto aos projetos de lei presentemente analisados, sinaliza-se, primeiramente, para que seja verificado se estão subscritos pelos parlamentares que integram a Comissão de Justiça e Finanças da Casa, ficando a viabilidade de cada proposição condicionada aos ajustes colocados pontualmente em cada análise específica realizada a cada Projeto, especialmente para que se constate, mediante estudo orçamentário se não há aumento de despesa a ser gerada ante a impossibilidade momentânea de se gerar despesas ao município com pessoal face ao contido na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

O IGAM permanece à disposição.

THIAGO ARNAULD DA SILVA
Consultor Jurídico do IGAM
OAB/RS Nº 114.962

EVERTON MENEGAES PAIM
Consultor Jurídico do IGAM
OAB/RS 31.446