REMUNERAÇÃO DE VEREADORES

JOSÉ JAPPUR *

Constitui, na atualidade, tema de debate o problema de remuneração dos vereadores. A polêmica tomou corpo sob o império da Constituição Federal de 1969, quando o art. 15, § 2.º determina: "Somente farão jus a remuneração os vereadores das capitais e dos municípios de população superior a duzentos mil habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar". Igual disposição foi fixada no art. 16, § 2.º da Constituição Federal de 1967, estabelecendo-se o limite de cem mil habitantes.

Para disciplinação da regra constitucional de então, surgiu a Lei Complementar n.º 2, de 29 de novembro de 1967, cuja vigência perdura até hoje, ressalvado o limite maior da Emenda Constitucional n.º 1. Por ocasião da Constituição de 1967, corrente poderável do Congresso tentou fixar o limite no critério da renda ou pujança tributária municipal, abandonando-se o índice populacional. A conjugação dos dois elementos seria o ideal, ainda que o intensivo trabalho da câmara municipal decorra mais da população do que da prosperidade.

2. O diagnóstico diferencial do dispositivo predispõe, de logo, à constatação de vários aspectos curiosos. Em primeiro lugar, parece sempre devida a remuneração aos vereadores das Capitais. Em segundo lugar os vereadores dos demais municípios só com população superior a duzentos mil habitantes. A conjugação aproximativa ou copulativa *e* deixa margem ao debate, fazendo a distinção entre vereadores da capital e dos demais municípios. A duvida é razoável, embora se entenda que o *quantum* condiciona, em ambas as hipóteses, a satisfação de remuneração. A exegese depende da quantidade. As coisas valem aqui pelo *quantum* que tem e não pelo *qualis* que são. A própria qualidade, reduzida à quantidade, só compreendida quando quantitativamente considerada. Em terceiro lugar, a aplicabili-

* Auditor do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

dade do art. 15, § 2.º da Constituição Federal de 1969 depende da regulamentação. O constituinte de 1969 limitou a remuneração através de proibição irredutível, polarizando tudo na dependência de "lei complementar" que, até hoje, não veio a lume. Basta ver a expressão usada pelo constituinte de 1969 "dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar". Significa isso que toda a problemática está contida nos limites e critérios ainda não projetados. Tudo ficou num vir a ser e, enquanto não chegar, permanece a proibição ou, subsidiariamente, valem as disposições da Lei Complementar n.º 2, de 19 de novembro de 1967 por não colidirem com o espírito e a letra do art. 15, § 2.º da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, salvante o limite básico.

3. Fala-se que tramita pela Câmara Federal projeto de lei, tentando disciplinar o dispositivo constitucional. Em tal ponto, não se pode esquecer que a regulamentação só terá eficácia mediante lei complementar e não lei ordinária. A lei complementar possui formação diferente da ordinária. Depende da aprovação, no mínimo, da maioria absoluta dos membros da Câmara Federal e Senado, exercendo o papel de complemento orgânico ou institucional à Lei Maior. Dentro da ordem positiva nacional, não se pode deixar de comentar a orientação da Constituição do Rio Grande do Sul que, no seu art. 154, tentou amenizar os rigores da proibição, ordenando o seguinte: "Os Vereadores farão jus ao ressarcimento das despesas de transporte, hospedagem e alimentação que fizerem para participar das reuniões da Câmara ou de suas comissões técnicas." Pretende o constituinte riograndense criar a possibilidade de ressarcimento das despesas de transporte, hospedagem e alimentação. O elenco de tais despesas não foge à proibição contida no art. 15, § 2.º da Constituição Federal de 1969, enquanto não for baixada a lei complementar competente ou, pelo menos, não autoriza, subsidiariamente, a anterior Lei Complementar n.º 2.

4. A expressão "remuneração" tem sentido amplo. O seu alcance atinge a todos os tipos de retribuição salarial ou indenizatória, não se podendo mascarar a situação com modalidades disfarçadas. A origem identifica qualquer perfil remuneratório. Na verdade, a Lei Complementar n.º 2, de 29 de novembro de 1967 dispensa tratamento restrito à matéria de remuneração de vereadores, quando limita os municípios que podem ter Câmaras remuneradas, limitação esta que foi não só prestigiada, como ainda acentuada pela Constituição atual. Ademais, a própria linguagem da Lei Complementar, conquanto extremamente severa, deu cunho de restrição manifesta. Haja vista a vedação contida no art. 2.º, § 1.º: "pagamento de qualquer outra vantagem pecuniária em razão do mandato, inclusive ajuda de custo, representação e gratificações".

Torna-se, pois, evidente que o art. 154 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul é inoperante diante do art. 15, § 2.º da Constituição Federal de 1969 combinado com a Lei Complementar n.º 2, de 29.11.67. Tanto a representação como a chamada indenização de transporte, hospedagem e alimentação constitui uma forma de remuneração. De pouco adianta

mudar-se o rótulo das categorias. O que vale, em tudo, é a visão racional do seu conteúdo essencial. Por mais dialético que seja o campo da pesquisa, a barreira constitucional parece intransponível.

Coerente com tal orientação, pontifica a formulação 287 do DASP: "Mandato eletivo. Qualquer retribuição pecuniária, ainda que simbólica, inclusive sob a forma de ajuda de custo, descaracteriza a gratuidade do mandato." (*D. O. U.*, de 10.4.72, pág. 3.102).

5. O exame da matéria, dentro da perspectiva histórica, leva à mesma conclusão legal. A gratuidade do mandato de vereador é signo tradicional ao longo dos tempos. A remuneração foi introduzida mais por imposição do progresso. Nem se justifica a remuneração aos vereadores nos municípios com população menor de duzentos mil habitantes. No grande município, o exercício do cargo é absorvente, implicando numa ocupação diária e quase exclusiva. No pequeno município, o exercício do cargo não demanda tempo permanente e sim esporádico ou intercalado. A simples projeção de tais aspectos fácticos justifica o condicionamento da remuneração de conformidade com o porte populacional do município que a Constituição de 1969, fixou, como ponto arquimédico, em duzentos mil habitantes. Do ponto de vista ético, não há como se negar a excelência da gratuidade. Leva necessariamente ao governo das elites já preconizado por Aristóteles, sem embargo de estancar a desidratação financeira dos orçamentos municipais. Corrige as distorções pela seleção dos melhores. Evita a corrida desenfreada em torno da remuneração, como se fosse o honorífico *munus* mercado de trabalho. Louvável é, pois, por todos os títulos, a orientação constitucional em torno da remuneração dos vereadores, restabelecendo, acima de tudo, os fins éticos à formação das câmaras municipais.

6. Finalmente, ressalta-se que a jurisprudência dos Tribunais de Contas de São Paulo e Rio Grande do Sul toma posição favorável com interpretação mais liberal. Reconhece-se legal o pagamento de ajuda de custo para fins de alimentação, transporte e hospedagem. Não se vislumbra na ajuda de custo qualquer modalidade de remuneração. Imputa-se o pagamento a título de ressarcimento indenizatório.

A interpretação honorável choca-se com a formulação 287 do DASP, mesmo porque, na remuneração, se integram quaisquer parcelas percebidas pelos vereadores. A remuneração é formada pela soma de todas as parcelas nos seus diferentes modos. É o que reconhece a doutrina mais atualizada e com inteira consonância na legislação fiscal atinente ao imposto de renda.

Reconhece-se legal o pagamento da verba de representação, máxime à presidência da Câmara de Vereadores. Alega-se que não está em jogo o pagamento ao vereador e sim ao órgão legislativo do município. O argumento encerra lamentável equívoco. A proibição está na origem e, por extensão, abrange aos derivados. Quando se proíbe o pagamento a vereadores, *ipso facto* proíbe-se à presidência da Câmara Municipal. A proibição constitucional é, portanto, intransponível, por mais respeitosa que seja qualquer orien-

tação interpretativa, desnaturando a remuneração em relação ao pluralismo de vantagens municipais. Por *fas* ou por *nefas*, em conclusão, a fisionomia polivalente da "remuneração" dimensiona a verba de representação, ajuda de custo, hospedagem, transporte e alimentação. É o que deixa manifesta a análise da expressão "remuneração" e sua colocação no contexto constitucional. Vale aqui a profissão de fé do civilista francês Professor Demolombe, no prefácio do seu volumoso curso do código civil: "Os textos acima de tudo".

A ERA DO ADMINISTRADOR PROFISSIONAL

Tão velha quanto o Estado, a Administração, vem com ele evoluindo. O mundo moderno criou, nesse campo, especializações jamais atingidas por épocas passadas, principalmente depois da 2.ª Guerra Mundial, com a arrancada dos países subdesenvolvidos. Por ser a Administração ainda negligenciada em nosso País como Ciência e praticada sob formas empíricas que lhe retardam o processo de desenvolvimento, a Fundação Getúlio Vargas dedicou talvez o mais importante de seus esforços editoriais para dotar de literatura especializada adequada e abundante os que se dedicam à difícil tarefa da Administração em todos os seus níveis, a fim de contribuir para tornar realidade a era do administrador profissional, condição **sine qua non** para o nosso pleno desenvolvimento.

Pedidos para Fundação Getúlio Vargas, Praia de Botafogo, 188, Caixa Postal 21.120, ZC-05, Rio, GB.