
Constitucionalidade da criação de subteto remuneratório para vereadores na lei orgânica municipal: a proposta do município de Jahu

Guilherme Aparecido da Rocha*

RESUMO

Após várias modificações desde 1988, a fixação dos subsídios dos parlamentares municipais atualmente esbarra nos limites máximos previstos na Constituição da República, sem prejuízo de outros requisitos nela própria estipulados ou previstos nas Leis Orgânicas Municipais. Nesse contexto, um Município paulista propôs a inserção de um novo limite remuneratório aos seus vereadores: que nenhum deles possa receber mais do que a média aritmética dos professores de educação infantil da rede pública municipal de ensino. A proposta aflora a análise científica do tema, de modo a compatibilizá-la com os princípios regentes do sistema normativo brasileiro, sem desconsiderar os anseios sociais que a acompanham.

Palavras-Chave: Subsídios. Redução. Vereadores. Professores. Educação.

*Procurador da Câmara Municipal de Jahu/SP. Graduado pela Faculdade de Direito de Bauru (ITE). Pós-graduado em Direito Civil, Processual Civil e do Trabalho pela ITE. Pós-graduado em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Autor do livro “Exame de Ordem Resolvido: Ética Profissional”. Professor de várias disciplinas de direito em cursos preparatórios para concursos públicos. Autor do blog finalidadejuridica.com.br.

1. INTRODUÇÃO

À medida que o País se desenvolve, aumenta o anseio social pela prestação qualitativa de serviços mínimos, como a educação. Alinhada a esses anseios, o Município paulista de Jahu pretendeu, por meio de emenda à sua Lei Orgânica, instituir subteto remuneratório aos parlamentares municipais, objetivando que nenhum deles pudesse receber mais do que a média aritmética dos professores de educação infantil da rede pública municipal de ensino.

O projeto recebeu apoio de milhares de pessoas, que acostaram suas assinaturas em abaixo-assinado que passou a acompanhá-lo durante o trâmite processual legislativo.

A inovadora pretensão legislativa atrai a atenção científica, pois requer variada ordem de estudos voltados à análise de sua compatibilidade com a Constituição da República de 1988. Baseado nisso, este ensaio foi dividido em cinco etapas, a iniciar pela evolução constitucional dos limites remuneratórios dos vereadores brasileiros.

Também a forma de fixação e os limites dos subsídios dos parlamentares municipais exigem indispensável estudo, com o que se pode concluir, baseado nos termos constitucionais, se há ou não a possibilidade de ser instituído um subteto remuneratório municipal, voltado especificamente aos vereadores.

A partir da conclusão aventada, de se cogitar a utilização de um padrão remuneratório específico como subteto, em detrimento de um valor ou percentual específico.

Por fim, relevante deixar o campo da análise estritamente técnica e abstrata para buscar a *mens legis* da pretensão legislativa manifestada no referido Município paulista, vez que hialinamente encharcada de carga axiológica.

Este ensaio não carrega a pretensão de encerrar o assunto, mas apenas de contribuir à abordagem crítica do tema à luz dos princípios constitucionais estruturantes do sistema normativo brasileiro.

2. EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DOS LIMITES REMUNERATÓRIOS

Antes da análise sobre a constitucionalidade da instituição de um subteto remuneratório aos parlamentares municipais, é imperioso debruçar esforços na identificação da evolução histórico-constitucional do tema. Este ensaio não tem

por objetivo resgatar os primórdios imperiais do Brasil, mas apenas a evolução constitucional pós 1988¹.

Em sua redação original, a Constituição da República de 1988 dispunha (no art. 29, V²) que a remuneração dos vereadores, assim como a do Prefeito e a do Vice-Prefeito, seria fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente, com as limitações dos artigos 37, XI (já alterado por Emenda Constitucional), 150, II (princípio da igualdade tributária), 153, IIII (sujeição ao imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza) e 153, § 2º, I (sujeição aos critérios informadores do imposto sobre a renda – generalidade, universalidade e progressividade).

Considerando a redação original do artigo 29, VI da Constituição, constata-se que havia apenas um teto remuneratório aplicável aos vereadores, isto é, o estipulado na redação então vigente do artigo 37, XI³, embora nada impedisse a instituição, por meio de lei, de um subteto, também chamado de redutor. Nesse sentido a doutrina de MODESTO (2000, p. 209), ao debruçar esforços na análise da redação àquele momento vigente do art. 37, XI:

A interpretação mais aceita desse dispositivo é o de que a lei ordinária poderia fixar um “limite máximo” de remuneração **igual ou inferior** à remuneração dos **paradigmas** apontados na Constituição: na **União**, os Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e Congressistas; nos **Estados**, os agentes correspondentes (Secretários de Estados, Desembargadores e Deputados Estaduais); nos **Municípios**, o Prefeito. Quando a lei ordinária fixava o limite máximo de remuneração em valor abaixo do máximo permitido à lei pela Constituição, dizia-se que estabelecer um **redutor** ou **subteto**. (grifos no original)

Contudo, o artigo 29 da Constituição, no que tange à fixação de um teto remuneratório aos vereadores foi alterado logo com a primeira Emenda Constitucional (n.º 01, de 31 de março de 1992). Esta emenda alterou a redação do inciso VI do artigo 29, que antes dispunha sobre a inviolabilidade dos vereadores

1 Uma vez que esta é a mais democrática de nossas Constituições, cujo conteúdo pode ser considerado verdadeiramente espontâneo, feito “de baixo para cima e de fora para dentro”, diferente das demais que se não foram impostas, foram ao menos induzidas por tutores intelectuais (MENDES, 2009, p. 203).

2 Art. 29. [...] V - remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

3 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.

por opiniões, palavras e votos ⁴, para fixar um teto remuneratório específico, qual seja: setenta e cinco por cento dos subsídios estabelecidos, em espécie, para os Deputados Estaduais ⁵, com a ressalva do que dispunha o também já alterado artigo 37, XI.

Posteriormente, o inciso VI do artigo 29 da Constituição sofreu nova modificação, fruto da Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998, que também alterou o inciso V do mesmo dispositivo. Esta Emenda separou a disciplina remuneratória do Poder Executivo em relação ao Legislativo, deixando no inciso V apenas regras relativas ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários, enquanto o inciso VI passou a ser reservado aos vereadores.

Com a Emenda Constitucional n.º 19/98 foi mantido para os vereadores o teto único, de setenta e cinco por cento do valor estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, limite que não tardaria a ser alterado.

Em 14 de fevereiro de 2000 foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 25, cujo início da vigência ocorreu em 1º de janeiro do ano seguinte. Esta Emenda alterou a sistemática remuneratória dos vereadores, estabelecendo tetos específicos a depender do número de habitantes do Município, bem como voltou a estipular que a fixação dos subsídios dos parlamentares municipais fosse feita numa legislatura, para vigorar na subsequente, conteúdo que havia sido suprimido com a Emenda n.º 19/98.

A partir da Emenda Constitucional n.º 25/00, o subsídio máximo dos vereadores passou a ter seis diferentes limites, a depender do número de habitantes do Município:

Art. 29. [...]

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

- a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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. (sem grifo no original)

4. Garantia que, após ser renumerada, passou a estar prevista no inciso VIII do artigo 29.

5. 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.

O antigo teto único, de setenta e cinco por cento do valor estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, passou a ser, como se constata, aplicável apenas aos Municípios com mais de quinhentos mil habitantes.

Da redação normativa do inciso VI constata-se, portanto, que a Constituição da República instituiu tetos remuneratórios específicos, isto é limites máximos que não podem ser extrapolados pelos parlamentares municipais, únicos responsáveis pela fixação dos próprios subsídios.

3. FORMA DE FIXAÇÃO E LIMITES DOS SUBSÍDIOS

Após analisar a evolução dos tetos remuneratórios aplicáveis aos vereadores brasileiros e culminar na identificação dos limites máximos específicos, vigentes a partir da Emenda Constitucional n.º 25/00, resta analisar a competência e o momento de sua fixação.

Quanto à competência, o texto constitucional é inequívoco no sentido de que a própria Câmara Municipal é que fixará os subsídios dos respectivos parlamentares. No entanto, a fixação não é feita para vigor imediatamente, mas apenas a partir da legislatura subsequente, em atenção ao princípio da irrevocabilidade⁶. Portanto, a menos que reeleitos, os parlamentares fixam os subsídios dos próximos ocupantes das vagas legislativas municipais.

A Constituição da República de 1988 estabeleceu regras em relação às quais não se conferiu margem discricionária à atuação legislativa municipal, como se identifica na limitação temporal da fixação dos subsídios parlamentares. O inciso VI do artigo 29 é inequívoco ao prever que os subsídios devem ser fixados em uma legislatura, para vigor na subsequente.

Embora não seja objeto do presente trabalho a análise do limite temporal em que deva ser fixado o montante dos subsídios parlamentares na legislatura anterior a qual vigorará, é relevante mencionar que é majoritário o entendimento, partilhado pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive, de que tal fixação deve ser feita antes do pleito eleitoral (BRAZ, 2009, p. 128).

Desse modo, antes de realizadas as eleições municipais (princípio da previedade), os vereadores podem, por meio de lei, estabelecer qual o valor dos subsídios que serão auferidos pelos ocupantes das cadeiras legislativas da legislatura subsequente.

6. Segundo o qual se proíbe a modificação dos subsídios no curso da legislatura para a qual foram fixados (SILVA, 2009, p. 54).

A fixação em si, não é um dever, mas uma faculdade. Caso o parlamento municipal não edite a cogitada lei, para a próxima legislatura os valores dos subsídios serão os mesmos vigentes na anterior.

Os limites máximos estabelecidos no inciso VI do artigo 29 da Constituição, todavia, não excluem outros critérios fixados nas respectivas Leis Orgânicas municipais, consoante previsão constitucional expressa:

Art. 29. [...]

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

Os critérios a serem estabelecidos nas Leis Orgânicas municipais não podem guardar qualquer incompatibilidade com a Constituição da República de 1988, nem com a Constituição do respectivo Estado. Mas desde que compatível com a Constituição, a Câmara Municipal goza de plena autonomia para estabelecer critérios aptos à fixação remuneratória. Nesse sentido a doutrina de MODESTO (1995, p. 115):

Não ordena a Constituição, à evidência, o critério para a fixação da remuneração dos agentes políticos do Município, riscando antes *limites máximos de remuneração* e o desenho fundamental do procedimento a ser observado pela Câmara Municipal no exercício dessa competência privativa.

A omissão é congruente com a elevação do Município à condição de *ente federativo* (art. 1º da Constituição da República), dotado de autonomia política e administrativa, vale dizer: autonomia de auto-organização. Essa autonomia tem sua concretização perfeita com a edição das leis orgânicas municipais, diploma legal regulamentador de toda a ordenação política dos Municípios. (grifos no original)

Poderia, então, a Lei Orgânica municipal estabelecer um subteto remuneratório aos parlamentares municipais? De imediato, constata-se que não há lesão aos limites constitucionais estipulados no inciso VI do artigo 29, pois se está a tratar de um redutor fundado na autonomia municipal, estabelecida pelo princípio federativo.

4. CONSTITUCIONALIDADE DA INSTITUIÇÃO DE SUBTETO REMUNERATÓRIO NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL E A AUTONOMIA FEDERATIVA

O Município, enquanto ente federativo goza de autonomia política, administrativa e financeira. Embora sujeito às limitações constitucionais, desfruta

de liberdade de auto-organização, podendo pautar suas prioridades e estabelecer limitações específicas. Nesse sentido, SILVEIRA aborda a autonomia municipal como verdadeiro princípio constitucional (2005, p. 223):

Portanto, entende-se que a autonomia municipal é princípio constitucional especial, ou seja, é irradiação clara do princípio republicano (estruturante) e do federativo (constitucional geral). Nesse sentido, objetiva dar mais concretude aos referidos princípios, trazendo coesão e unidade ao sistema constitucional.

A autonomia do Município está umbilicalmente associada não só ao modelo federativo, como também ao republicano, o que conduz à construção (ou ao menos à idealização) de um Estado atento às necessidades locais. Nesse sentido a doutrina ANTINARELLI (2012, p. 447):

Desde a Proclamação da República até os dias atuais, com o advento da Constituição de 1988, manteve-se o modelo de República Federativa, sobretudo em virtude da extensão territorial, uma vez que a descentralização do poder com a outorga ou delegação de poderes para os governos locais, permitiria a realização das políticas públicas necessárias à comunidade local e que tornariam possível o desenvolvimento do país de acordo com as características regionais. Assim, o poder local passaria a ter existência própria a partir de uma imperiosa necessidade coletiva local.

O cerne da autonomia municipal, embora identificável em outros elementos, está contido na sua Lei Orgânica, chamada de Constituição Municipal por alguns (SOUZA, 2012, p. 143; AGUIAR, 1995, p. 64). Em Constituições anteriores, ao Município era conferida competência para atuar em matérias de seu “peculiar interesse”. Na atual, porém, não por acaso aludida expressão foi substituída por “interesse local”⁷, conforme a doutrina de SOUZA (2012, p. 144):

Não parece sem propósito, assim, a alteração de expressões. Parece que o constituinte decidiu ampliar a atuação e importância do município e optou por traduzir essa ampliação na utilização de “interesse local”, já que “peculiar interesse” estava identificado como uma série de constituições republicanas que não deram o devido valor aos municípios.

Essa ampliação de atuação e relevância municipal, profundamente modificada pela Constituição de 1988 (SILVA, 2009, p. 639), justifica-se em função da proximidade da sociedade com seus representantes, diferente do que se verifica nas demais órbitas federativas, elemento precisamente observado por XAVIER (2008, p. 206):

7. Com isso, discordamos do entendimento de Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior, para os quais as expressões “interesse local” e “peculiar interesse” são sinônimas (2005, p. 289).

A municipalidade corresponde ao ente público onde se consolida a relação entre os governantes e a sociedade de forma próxima, fortalecendo a unidade territorial primeiramente e, após, no Estado contemporâneo, os ideais democráticos.

A partir de tal proximidade, os parlamentares locais dispõem da Lei Orgânica do Município, sem prejuízo de outros instrumentos, para viabilizar os anseios sociais. Sobre ela, pertinentes às palavras de AGUIAR (1995, p. 64):

A lei orgânica é uma lei mais nobre que as demais, até porque exige processo mais árduo e mais solene de votação e aprovação, além de tratar de assuntos considerados mais importantes, mais básicos. Seus preceitos impõem-se às outras leis. Uma lei ordinária que contrarie determinação da lei orgânica ilegal será. Por isso tudo é que se diz que a lei orgânica exerce o papel de Constituição do Município.

Desse modo, se a Constituição Federal previu um teto remuneratório aos subsídios dos parlamentares municipais, **sem prejuízo da instituição de outros critérios afetos ao tema**, inexistente óbice à fixação de novos limites. Isto porque dentre os critérios que pautam a forma de atuação governamental, cada esfera de Poder goza de independência e autonomia para estabelecer as próprias metas e prioridades.

Não se vislumbra empecilho, portanto, à Câmara Municipal que pretenda instituir subteto remuneratório para seus vereadores, seja porque respeitados os limites máximos estipulados na Constituição da República, seja pelo intento de fomentar a reflexão acerca da relevância de direito fundamental específico, como se pretendeu no Município de Jahu com a criação de projeto segundo o qual nenhum vereador poderia auferir subsídios superiores à média aritmética dos vencimentos dos professores de educação infantil da rede pública municipal de ensino ⁸.

Nesse contexto, relevante trazer à tona, mais uma vez, as palavras de AGUIAR (1995, p. 77):

Cabe à lei orgânica estabelecer, livremente, limites e critérios para a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores. A legislação federal e a estadual, até então existentes, não mais têm validade. A competência, agora, é exclusiva da Câmara. No regime da Constituição anterior, lei complementar federal regulava a remuneração dos Vereadores, enquanto a lei estadual, a do Prefeito. A matéria, agora, é de competência indelegável da Câmara.

Se uma Câmara Municipal pretende que seus representantes livres e democraticamente eleitos não recebam mais do que os professores da rede pública municipal de ensino, esta pretensão somente pode ser reputada materialmente constitucional.

8. Ao utilizar como subteto a média de vencimentos de professores de educação infantil da rede pública municipal (art. 211, § 2º, CRFB/88), resta afastada qualquer pretensa inconstitucionalidade decorrente da utilização de valores decorrentes da média remuneratória de professores vinculados a outros entes federativos.

A partir do momento em que alcançado o quórum necessário à aprovação do projeto de Emenda à Lei Orgânica que institui aludido subteto, consubstancia-se à vontade popular, exercida por meio dos seus representantes.

A fixação em comento não viola a Constituição da República de 1988, pois não opera qualquer redução de vencimentos, que poderia cogitar-se ilícita, uma vez que opera efeitos apenas para a legislatura seguinte. Assim, finda a legislatura, encerra-se o mandato eletivo, de modo que haverá completa renovação do vínculo eletivo em face dos novos vereadores, ainda que haja reeleição.

A instituição do subteto remuneratório em questão também não esbarra em impedimentos de outra ordem. Trata-se de vontade legislativa discutida, votada e promulgada pelo próprio Poder Legislativo, matéria em relação à qual não há que se cogitar de qualquer interferência do Poder Executivo.

Lídima a instituição de subteto remuneratório, resta analisar a constitucionalidade da utilização de um padrão determinado em detrimento de um valor específico. Ao invés de firmar um percentual, como fez a Constituição Federal, ou prever um valor específico, resta identificar se poderia a Lei Orgânica Municipal estabelecer como subteto a média de vencimentos de uma categoria profissional.

5. CONSTITUCIONALIDADE DA UTILIZAÇÃO DE PADRÃO REMUNERATÓRIO ESPECÍFICO

Se juridicamente possível, com fulcro nos princípios federativo e democrático, a instituição de um subteto remuneratório municipal aplicável aos vereadores, seria possível estabelecer como limite um padrão que representasse uma categoria profissional?

No projeto de emenda à lei orgânica proposto no Município de Jahu, pretendeu-se que nenhum vereador pudesse ter subsídios superiores à média dos vencimentos de professores de educação infantil da rede municipal.

A questão exige acurada análise, de modo a se afastar dois vícios aptos a macular a iniciativa: a vedação constitucional à equiparação salarial (art. 37, XIII) e a autonomia entre os Poderes (art. 2º), que seria afetada reflexamente, uma vez que competindo ao Poder Executivo fixar a remuneração dos professores, indiretamente geraria alteração dos subsídios parlamentares, em violação ao inciso VI do artigo 29 da Constituição.

Quanto à vedação da equiparação salarial, não se pode pretender atrelar a alteração dos subsídios parlamentares às eventuais alterações na remuneração dos servidores públicos municipais de qualquer natureza, sob pena de lesão ao artigo 37, XIII da Constituição da República, consoante jurisprudência pacífica⁹.

Há firme entendimento no Supremo Tribunal Federal no sentido da inconstitucionalidade da vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias do serviço público, salvo exceções inseridas no próprio texto constitucional¹⁰.

Este, contudo, não é o intento do projeto apresentado na municipalidade paulista em comento, posto que não se cogitou, em momento algum, de equiparação no sentido técnico-jurídico do instituto, isto é, de atrelamento de um padrão remuneratório a outro.

Em outras palavras, se não se vincula a alteração dos subsídios parlamentares a eventuais alterações nos vencimentos dos professores (servidores públicos municipais), não se esbarra em vício constitucional nomoestático.

Não se configura qualquer inconstitucionalidade ao se fixar um padrão remuneratório como subteto municipal, pois não há alteração na sistemática constitucional de fixação de vencimentos, seja em relação à competência, aos marcos temporais ou aos limites estabelecidos.

O que o projeto de emenda à Lei Orgânica do Município de Jahu pretende, em verdade, não é vincular remunerações, mas tão somente criar um subteto, um redutor remuneratório. Para tanto, não se valeu de um valor ou percentual incidente sobre os subsídios de parlamentares estaduais, mas criou um parâmetro, um limite que representa a média aritmética das remunerações percebidas por professores de educação infantil da rede municipal de ensino.

A aferição do valor, em espécie, da média de vencimentos dos professores da rede municipal de ensino é matéria que pode ser delegada à lei ordinária. Apurado o valor e publicado em lei, ele representará o patamar máximo, o subteto remuneratório municipal para os vereadores. Assim, quando for editada a lei para

9. RECURSO EXTRAORDINÁRIO - VINCULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS LOCAIS À REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS – INADMISSIBILIDADE - EXPRESSA VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 37, XIII) – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. Revela-se inconstitucional a vinculação dos subsídios devidos aos agentes políticos locais (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores) à remuneração estabelecida em favor dos servidores públicos municipais. Precedentes. (RE 411.156, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 19-11-2009, DJE de 3-12-2009)

10. Nesse sentido: ADI 3.491; ADI 2.831-MC; RE 709.685-AgR; ADI 4.154; RE 171.241; e ADI 4.009.

fixação dos subsídios da próxima legislatura, estes não poderão superar o subteto criado, valor que vigerá durante todo o curso do próximo mandato, podendo ser alterado apenas para correção inflacionária anual.

Qualquer alteração nos vencimentos dos professores municipais não implicará nenhuma alteração dos subsídios dos vereadores, pois estes já estarão fixados em lei, do mesmo modo que estariam caso não existisse o subteto municipal. Caso a média aritmética remuneratória dos professores seja alterada, apenas em fixações posteriores poderá ser observada, sempre para legislaturas subsequentes, sob pena de lesão ao art. 29, VI da Constituição da República.

Ao se descaracterizar pretensas equiparações, além de se afastar possível inconstitucionalidade nomoestática decorrente de violação ao art. 37, XIII da Constituição, também se desconstitui qualquer violação ao princípio da separação de funções (do art. 2º da Constituição).

A lesão ao princípio da separação de funções ocorreria invariavelmente se houvesse vinculação dos subsídios dos vereadores a média aritmética dos vencimentos dos professores, pois à medida que a alteração da remuneração dos últimos implicaria na alteração dos subsídios dos primeiros, ter-se-ia, indiretamente, o Poder Executivo fixando os vencimentos dos integrantes do Poder Legislativo.

Contudo, ao se descaracterizar aludida vinculação, também desaparece a sombra de lesão ao artigo 2º da Constituição da República de 1988, que somente por via reflexa poderia ser configurada.

O que o projeto do Município de Jahu pretende, como se viu, é a instituição de um subteto remuneratório, calculado com base num valor que se coloca como expositor de um direito fundamental básico e indispensável: a educação. Direito que se constrói com a figura do professor, cuja reflexão o projeto tende a provocar na sociedade local.

O projeto, ao estabelecer a média de vencimentos dos professores como subteto remuneratório dos vereadores municipais não viola a Constituição da República, assim como não violaria se qualquer outro valor ou percentual fosse estabelecido, bem como se independente da existência de um subteto, os vereadores de uma legislatura fixassem para os da subsequente um valor já reduzido, como no importe de um salário mínimo, por exemplo.

6. ANÁLISE DA MENS LEGIS: QUE NENHUM VEREADOR POSSA RECEBER MAIS DO QUE O PROFESSOR DE SUA CIDADE

Após análise da viabilidade técnica da implantação de um subteto remuneratório que impeça que vereadores recebam mais do que a média aritmética dos professores de educação infantil do Município, este ensaio não poderia ser encerrado sem uma análise meritória do que se pretende com o escoreito projeto de emenda à Lei Orgânica do Município de Jahu.

A manifestação direta da vontade popular não deve ser vista apenas mediante as formas constitucionalmente previstas, como a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo. Fenômenos neoconstitucionalistas induzem a uma evolução interpretativa que permite identificar outros meios igualmente aptos à manifestação social e à busca pelo interesse público.

As mudanças sociais de um Estado federado não acontecem apenas em âmbito geral, nacional. Podem, antes, nascer em pontos determinados, fruto de anseios locais que, mais tarde, podem se transformar em intenções regionais e, quiçá, nacionais. Nesse sentido bem recorda Geraldo Ataliba (2007, p. 46):

Realiza-se no Município brasileiro, com notável extensão, o ideal republicano da representatividade política, com singular grau de intensidade. Aí, a liberdade de informação, a eficácia da fiscalização sobre o governo, o amplo debate das decisões políticas, o controle próximo dos mandatários pelos eleitores, dão eficácia plena a todas as exigências do princípio republicano representativo.

O princípio democrático, além de ser visto como a própria necessidade de governo representativo, deve ser enxergado como a própria essência da concretização dos anseios sociais, manifestado por diversas maneiras, numa noção de governo do povo revelado pela própria etimologia do termo democracia. Etimologia que constitui a base do conceito de Estado Democrático (DALLARI, 2005, p. 145).

A conjugação da autonomia municipal com o princípio democrático coloca os vereadores em proximidade diferenciada em relação à sociedade que os elege. Não há outro ente federativo no qual estejam tão próximos eleitos e eleitores.

O Estado brasileiro desfruta da maior amplitude de sua democracia, já que atualmente preenchidas as condições apontadas como necessárias por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, quais sejam: abundância de informações e amplas liberdades públicas, como o direito de reunião, de associação, de manifestação *etc* (2009, p. 105).

Desse modo, é razoável e lícito admitir a possibilidade jurídica da implementação de mudanças aptas a alterar preceitos gerais com base no interesse

local, em aspiração alinhada ao raciocínio desenvolvido por BARROSO, em brilhante excerto sobre os avanços do constitucionalismo brasileiro (2009, p. 246/247):

Sob a Constituição de 1988, o direito constitucional no Brasil passou da desimportância ao apogeu em menos de uma geração. Uma Constituição não é só técnica. Tem de haver, por trás dela, a capacidade de simbolizar conquistas e de mobilizar o imaginário das pessoas para novos avanços. O surgimento de um *sentimento constitucional* no país é algo que merece ser celebrado. Trata-se de um sentimento ainda tímido, mas real e sincero, de maior respeito pela Lei Maior, a despeito da volubilidade de seu texto. É um grande progresso. Superamos a crônica indiferença que, historicamente, se mantinha em relação à Constituição. E, para os que sabem, é a indiferença, não o ódio, o contrário do amor.

Em âmbito municipal, fundada no interesse local, cabe à sociedade, por meios de seus representantes promover tais “sentimentos constitucionais” à Lei Orgânica, viabilizando novas conquistas, especialmente àquelas voltadas à efetivação dos mais valiosos direitos, como a educação, de modo a resgatar a lição de Montesquieu, segundo a qual “é no governo republicano que faz necessária toda a força da educação” (2010, p. 52).

Ao se pretender que nenhum vereador possa auferir subsídios superiores à media de vencimentos dos professores, o Município promove reflexão sobre o valor deste importante profissional no contexto social local.

A mens legis que acompanha um projeto dessa natureza, além de estar direcionada à busca de um anseio social, pretende que os parlamentares locais possam, através da sua atividade legislativa, fomentar as necessárias mudanças à educação em âmbito local, já que não detém competência para promovê-las diretamente.

7. CONCLUSÕES

Os limites impostos pela Constituição da República de 1988 aos subsídios dos parlamentares municipais passaram por várias modificações. Em todas, o Constituinte preocupou-se exclusivamente com os limites **máximos**, deixando outros a cargo dos próprios Municípios, entes federativos autônomos para se auto-organizarem de acordo com seus interesses locais.

Respeitadas as diretrizes constitucionais relacionadas à forma de fixação, os vereadores possuem liberdade para criarem limites não previstos na Constituição da República. Desde que não alterem os subsídios por eles recebidos no curso da própria legislatura, podem reduzi-los ou majorá-los.

No mesmo sentido, podem os parlamentares municipais instituir subteto remuneratório na Lei Orgânica, especialmente quando tal medida esteja

acompanhada de alta carga axiológica, como o que se pretendeu no Município paulista de Jahu.

Ao pretender que nenhum vereador aufera subsídios superiores à média aritmética dos vencimentos dos professores de educação infantil da rede pública municipal, promove-se grande reflexão social acerca da relevância dos profissionais da educação, dentro dos limites da competência municipal.

Ademais, viabiliza-se o fomento à promoção de iniciativas voltadas a implantação de mudanças qualitativas na educação municipal. Embora não possam os vereadores promover alterações na carreira profissional dos professores municipais (pois se trata de medida cuja iniciativa é privativa do Poder Executivo), podem contribuir à construção de uma sociedade mais atenta ao direito fundamental à educação.

O contexto democrático atual do Estado brasileiro contribui com mudanças que priorizem a satisfação material dos chamados direitos mínimos, numa concretização que busca a qualidade desses direitos e à criação de condições aptas ao seu pleno desenvolvimento, especialmente aos profissionais responsáveis por sua implantação.

8. REFERÊNCIAS

AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e autonomia dos Municípios na nova Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ANTINARELLI, Monica Ellen Pinto Bezerra. “Federalismo, autonomia municipal e a constitucionalização simbólica: uma análise da dependência financeira dos pequenos Municípios mineiros”. In: *Revista da Faculdade de Direito: Universidade de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 61, p. 445-472, jul./dez. 2012.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional: de acordo com a emenda constitucional n. 45/2004*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRAZ, PETRÔNIO. *Tratado de direito municipal: poder legislativo municipal*. 3. ed. Leme/SP: Mundo Jurídico, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MODESTO, Paulo. “Regime constitucional da remuneração dos vereadores e prefeitos municipais – retardamento do repasse de duodécimo para Câmara Municipal – princípio da quantificação das verbas orçamentárias”. In: *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo, v. 11, p. 113-121, 1995.

MODESTO, Paulo. “Teto constitucional de remuneração dos agentes públicos: uma crônica de mutações e emendas constitucionais”. In: BASTOS, Evandro de Castro; BORGES JÚNIOR, Odilon (coords.). *Novos rumos da autonomia municipal*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *Do espírito das leis*. Tradução: Roberto Leal Ferreira. São Paulo, Martin Claret, 2010.

SILVA, Edson Jacinto da. *O vereador no direito municipal*. 2. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. “Interesse local *versus* peculiar interesse: análise da atuação dos municípios nas constituições republicanas brasileiras”. In: *Revista de Direito Administrativo*: Revista da escola de Direito do Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, v. 261, p. 115-145, set./dez. 2012.

XAVIER, Márcio Morrone. “O desenvolvimento histórico da autonomia municipal no constitucionalismo brasileiro: concentração e desconcentração do poder no Brasil”. In: *Revista da Ajuris*. Porto Alegre, v. 35, n. 112, p. 205-225, dez. 2008.

