



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053



Parecer Jurídico

Procedimento Legislativo nº 0326/2023

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana
Interessado: Mesa Diretora e outros
Proposição: Projeto de Lei nº 05/2023
Assunto: Fixa os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores - Legislatura 2025/2028
Tramitação: Ordinária
Órgãos de Controle/orientação: Consultoria Jurídica e Procuradoria
Manifestação: Parecer Jurídico

Ementa. Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 05/2023. Fixa os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores - Legislatura 2025/2028. Competência do Município (CF, art. 30, I, c/c art. 29, §1º, V e VI). Iniciativa privativa da Câmara Municipal (CF, art. 29, §1º, V e VI), mediante lei no sentido formal (CF, art. 29, V). Aspecto material observado. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa. Observar as recomendações.

1 Relatório

Inicialmente cumpre ser registrar que o Projeto de Lei nº 05, de 14 de fevereiro de 2023, encaminhado pelo Ofício/CMV/MD/02/, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal em 14 de fevereiro de 2023 sob o nº 0326.

Após a sua leitura na primeira sessão ordinária (91ª) seguida ao protocolo, foi ele encaminhado à Presidência e, após, à Consultoria Jurídica e Procuradoria, com vista a aferição da legalidade e constitucionalidade e, assim orientar o Presidente da Câmara na forma do art. 150 do Regimento Interno.

Registre-se que o Projeto de Lei nº 05/2023 tramita pelo rito ordinário (RI, art. 177).

1





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

2 Consultoria Jurídica e Procuradoria competência – natureza do parecer

A manifestação da Consultoria Jurídica e Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não lhes compete adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do fato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado*, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidades solidária, conforme entendimento do STF¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes² “*O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação*”, bem como DI PIETRO, Maria Silvia Zanella³ “*Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo*”.

Portanto, o parecer jurídico tem apenas caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação da proposta legislativa, nem tampouco a sua aprovação, conforme tem entendido o STF (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.), “*O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do*

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o **parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p.377).II - **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF - DISTRITO FEDERAL - MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² *Direito Administrativo Brasileiro*. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ *Direito administrativo*. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador."

Lado outro, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF: [...] *O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2º T, DJ 6.8.2010)."*

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão (RI, art. 150), ficando ressalvado o caráter opinativo da Consultoria Jurídica e da Procuradoria.

Neste sentido, a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3 Fundamentação legal

A fundamentação está sendo dividida nos subitens abaixo, quais sejam: a) rito de tramitação da matéria; b) aspecto formal; c) aspecto material e; d) técnica legislativa.

3.1 Rito de tramitação da matéria prazo – quórum qualificado (?)

Conforme predito, a proposição ora sob exame foi protocolizada em 14 de fevereiro de 2023, tramitando pelo rito ordinário ou comum. Assim, se faz necessário seja estabelecida a classificação doutrinária acerca dos diferentes tipos de ritos ou





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

procedimentos legislativos que se submetem as espécies de proposições legislativas previstas no art. 29 da LOMV e no art. 167 do Regimento Interno.

Assim, consoante SILVA, José Afonso da⁴, entende-se por processo legislativo um conjunto de atos, todos realizados pelos órgãos legislativos objetivando a formação das leis constitucionais, das leis complementares, das leis ordinárias, das resoluções e dos decretos legislativos. Já SILVA, Bruno Florentino⁵, fazendo alusão ao processo legislativo federal, preconiza que *"dos procedimentos legislativos se resumem em três espécies: comum ou ordinário, sumário e procedimentos especiais. O procedimento comum ou ordinário destina-se à elaboração das leis ordinárias. O procedimento sumário apresenta como característica a existência de um prazo dentro do qual deve o Congresso Nacional deliberar sobre assuntos pré-determinados. Já os procedimentos especiais são empregados na elaboração das emendas constitucionais, das leis complementares, das leis delegadas, das medidas provisórias, dos decretos-legislativos, das resoluções e das leis financeiras."*

Verifica-se, guardadas as devidas proporções, que as diversas classificações dos procedimentos legislativos ou ritos a nível federal são idênticas e/ou correlatas àquelas aplicadas a nível local, à luz do *princípio da simetria*.

Neste sentido, o rito ordinário local é destinado a tramitação de leis ordinárias, decreto legislativo e resolução; os procedimentos especiais (LOMV, art. 30, para proposta de emenda à lei orgânica, c/c art. 246 e ss., do Título VII – Elaboração Legislativa Especial, do Regimento Interno e, por último, o procedimento abreviado ou sumário, quer mediante solicitação pelo Prefeito para tramitação de urgência (LOMV, art. 33), ou, ainda, pela Câmara Municipal, em regime de urgência regimental (RI, art. 162 e ss.).

Ainda fazendo remissão a SILVA, José Afonso da⁶, o processo legislativo ordinário corresponde a um procedimento comum empregado na elaboração das leis ordinárias, sendo assim, um processo mais completo e demorado. Assim, diversamente do processo legislativo sumário ou abreviado que tem como característica a existência de um prazo para se deliberar as proposições sobre assuntos pré-estabelecidos, o procedimento ordinário ou comum não possui prazo estabelecido pela Constituição Federal, nem tampouco legislação infraconstitucional.

⁴ *Curso de direito constitucional positivo*. 38. Ed. Rev. E atual. São Paulo: Malheiros editores, 2015.

⁵ *Processo legislativo e espécies normativas*. <https://brunoflorentinosilva.jusbrasil.com.br/artigos/188264150/processo-legislativo-e-especies-normativas>

⁶ Ob cit.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

Portanto, não há prazo legal para deliberação da matéria constante do Projeto de Lei MD nº 05/2023, salvo os constitucionais (*princípio da anterioridade da legislatura*) e infraconstitucionais (*anterioridade às eleições* - cf. entendimento do STF e outros Tribunais Pátrios do Judiciário ou de Contas, inclusive com relação ao art. 21, II da LRF) e, ainda, quanto ao disposto no art. 296 do Regimento Interno estabelecer que "*Observado a Lei Orgânica do Município, a Câmara Municipal fixará no final de cada legislatura, até trinta dias antes das eleições da legislatura seguinte, a remuneração do Prefeito e do Vice- Prefeito*".

Assim, ao estabelecer que a fixação se dará no final da legislatura, o comando regimental precitado não está determinando que ela (fixação) se dê, no caso a deliberação, até o início da segunda metade da 4ª Sessão legislativa (2024), mas tão somente determinando um prazo fatal e/ou limite máximo - à semelhança da data da 05 de agosto, diante de entendimento do TCERN quanto ao art. 21, II (ou parágrafo único inalterado) da LRF -, posto que deverá ser observado o princípio constitucional da anterioridade da legislatura.

No mesmo sentido, é quanto a previsão para que se dê até trinta dias antes das eleições, nada impedindo que a deliberação seja tomada no início ou em qualquer momento, quer na 1ª ou 2ª metade da 4ª ou mesmo, na na 1ª ou 2ª metade da 3ª Sessões Legislativas, posto que nesses casos, especialmente na 3ª sessão legislativa (2023), visa tão somente prevenir, isto é: *afastar a preocupação ou mesmo prováveis tumultos inerentes às campanhas políticas para as eleições proporcionais e/ou majoritárias locais, possibilitando assim aos Vereadores a plena equidistância e isenção de deliberar os subsídios dos agentes políticos locais, inclusive os seus mesmos, no caso de reeleição.*

Portanto, o comando não determina o prazo, mas tão somente estabelece um limite máximo.

Lado outro, acerca do quórum de votação, estabelece o art. 221, VI do Regimento Interno que "*Dependerão de voto da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal a aprovação e as alterações das seguintes matérias: VI - fixação da remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores;*". Entretanto, o art. 26 da Carta Política Local estabelece que "*Salvo disposição em contrário nesta lei, as deliberações da câmara Municipal serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.*"

Nesta toada, se indaga se prevaleceria o comando hierarquicamente superior, ainda que estabeleça regramento genérico? A resposta a princípio seria não, apesar da





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

hierarquia da Carta Política Local sobre o Regimento Interno, à luz do *conflito de regras*⁷, posto que deverá ser levado em consideração, neste caso, um outro *princípio ou critério* quando da exegese adequada, que é o da *especialidade*, estabelecendo, assim, um conflito de princípios entre o *genérico* (LOMV (art. 26) e o *especial* (RI, art. 221, VI).

A solução nesse caso é diversa, conforme nos ensina ALEXY, Robert, posto que:⁸

As colisões entre princípios devem ser solucionadas de forma completamente diversa. Se dois princípios colidem [...] um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta. Isso é o que se quer dizer quando se afirma que, nos casos concretos, os princípios têm pesos diferentes e que os princípios com o maior peso têm precedência. Conflitos entre regras ocorrem na dimensão da validade, enquanto colisão de princípios – visto que só princípios válidos podem colidir – ocorre, para além dessa dimensão, na dimensão de peso. [...]

onde deverá prevalecer o *princípio ou critério da especialidade*, contido no art. 2º, §2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo o qual: “A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.” Por sua vez, a doutrina se compatibiliza com esse dispositivo, no sentido de que:

*“Um segundo critério de que se vale o sistema normativo para selecionar a regra aplicável, em meio a preceitos incompatíveis, é o da especialização. Havendo, em relação a dada matéria, uma regra geral e uma especial (ou excepcional), prevalece a segunda: Lex specialis derogat generalis.”*⁹

Portanto, apesar da hierarquia do art. 26 da LOMV, no caso vertente prevaleceria o *critério da especialidade* estampada no art. 221, VI do Regimento Interno, que estabelece que a deliberação da matéria em questão se submeteria ao quórum de *maioria absoluta*.

⁷ Um dos critérios comumente utilizados para evitar as antinômicas, solucionando o conflito entre normas, é o critério hierárquico: a norma superior prevalece sobre a inferior. Assim, pois, se a Constituição e uma lei ordinária divergirem, é a Constituição que prevalece. Se um decreto regulamentar desvirtuar o sentido da lei, será inválido nesta parte. Se a resolução deixar de observar o teor do regulamento, não poderá prevalecer. E assim por diante.” BARROSO, Luís Roberto Barroso. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora* – 7.ed.rev. – São Paulo: Saraiva, 2009, p. 9.

⁸ *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 5 – ed. alemã. Theorie der Grundrechte. Suhrkamp Verlag. 2006. São Paulo: Malheiros. 2008, p. 91/94.

⁹ BARROSO, Luís Roberto Barroso. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora* – 7.ed.rev. – São Paulo: Saraiva, 2009, p. 9.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

Ocorre que, a deliberação por quórum qualificado por maioria absoluta se encontra prevista no art. 36, I, da Carta Política Local, que dentre as suas alíneas não se encontra elencada a deliberação acerca dos subsídios dos agentes políticos locais ou, ainda, qualquer deles.

Conclui-se com isso que, a deliberação neste tipo de matéria se dará na forma do art. 26, c/c art. 36, I, da Carta Política Local, isto é: por *maioria simples*, presente a maioria absoluta; oportunidade em que prevalecerá o *princípio da hierarquia*, posto que, no caso do art. 36, I da LOMV, a despeito de ele também ser um *princípio especial* sobre as matérias que se submetem expressamente a deliberação por maioria absoluta.

Portanto, ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional não prevê data determinada, mas tão somente limite para a fixação dos subsídios, quer: i) *anterior as eleições, conforme entendimento do STF para todos os agentes políticos e não somente para os Vereadores (LOMV, art. 16, §5º)*, ii) *anterior aos cento e oitenta dias do final do mandato (STF e TCERN) e*; iii), *a deliberação da matéria se dará por maioria simples, presente a maioria absoluta (LOMV, art. 26)*.

3.2 Admissibilidade – aspecto formal

Por constitucionalidade formal deve-se entender a compatibilidade do projeto de lei com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Constituição Federal, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados.

É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da forma de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de formação da norma). O aspecto formal está sendo subdividido nos subitens: a) *competência*; b) *iniciativa e*; c) *processo legislativo – instrumento*.

Neste sentido e antes da análise do aspecto formal e material, cabe serem reproduzidos os comandos constitucionais federal e local a respeito da matéria. Assim, sobre o assunto o art. 29, *caput* e V, VI, "c" e VII, 29-A, *caput*, I e §1º, art. 37, X e XI e art. 39, §4º, todos os da Constituição Federal, são os que estabelecem os regramentos basilares sobre o assunto, inclusive o seu *caput*, quando assim preordenam:

• Carta Política Federal:

7





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

*Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:***

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

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:

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;

VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município;

*Art. 29-A¹⁰. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e **excluídos** os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:*

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

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

¹⁰ "Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, **incluídos** os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior: (NR da EC 109/2021)



99.
30.



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

Art. 37 [...] X - 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;

Art. 39 [...] § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

• Carta Política Local:

Art. 52, §1º A remuneração do Vice-Prefeito não poderá exceder a cinquenta por cento do que percebe, em espécie, o Prefeito Municipal.

3.2.1 Competência local

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 05/2023 é iminente de interesse local (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: "A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribua à União e aos Estados".

No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que "[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira." No mesmo sentido, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem "O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União"¹¹

¹¹ Curso de Direito Constitucional. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.



Handwritten signature or initials in blue ink.



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
 Procedimento Legislativo nº 0326/2023
 Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
 Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

Lado outro, estabelece o art. 24 a competência legislativa concorrente para os Estados e o Distrito Federal legislarem sobre as matérias constantes do seu rol. Entretanto, a competência concorrente está relacionada ao âmbito legislativo e não ter sido conferida a todos os entes estatais, expressamente atribuída à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal. Conclui-se que, expressamente, os Municípios não detêm competência concorrente.

Mas, há que se registrar que o art. 30, II da Constituição Federal, "*veio, de certa forma suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local*"¹².

Com esses esclarecimentos fica evidenciada a competência local nos moldes do art. 30, I da Carta Política Federal por se tratar de matéria de interesse iminentemente local, qual seja: fixação dos subsídios de seus agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores).

3.2.2 Iniciativa - privativa

Analisada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do princípio da simetria¹³ é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, ao repercutir precitado comando constitucional federal.

Verifica-se que a matéria prevista na proposta legislativa ora sob exame se encontra dentre aquelas elencadas como privativas do Chefe do Poder Executivo, fato incontestável. Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO¹⁴ que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira iniciativa geral. Afinal, a nenhum dos órgãos do

¹² FERRARI, Regina Maria Macedo Ney. Elementos de Direito Municipal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 82.

¹³ "Princípio da Simetria" é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a "Constituição do Município"), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

¹⁴ Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.



Handwritten signature and initials in blue ink.



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado".

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por *disposição constitucional expressa*. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), como se depreende do seguinte trecho:

"A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado".

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes¹⁵, para quem:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

¹⁵ *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

[...] Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a propositura da matéria prevista no Projeto de Lei nº 05/2023 é indiscutivelmente de iniciativa privativa da Câmara Municipal, tanto para Prefeito e Vice-Prefeito (CF, art. 29, V), quanto para Vereadores (CF, art. 29, VI).

Por oportuno cabe registrar que o art. 60, §1º do Regimento Interno estabelece que:

Art. 60 [...] § 1º Compete ainda a Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas:

III – apresentar até o dia 30 de agosto, no último ano de cada legislatura, projeto de decreto legislativo fixando a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para vigorar na legislatura seguinte;

Conforme se depreende, o comando regimental reproduzido traz expressamente em seu texto legal a competência da Comissão de Finanças para a elaboração e, por conseguinte deflagramento do legislativo, mediante decreto legislativo, visando à fixação dos subsídios dos agentes políticos locais.

Entretanto, a exegese de um comando legal requer prudência, além de das técnicas existentes para tal desiderato. Assim, a exegese deverá se dá mediante o cotejo com outros comandos, no caso, a própria norma *interna corporis* do Parlamento Local, que no seu art. 60, IV, estabelece que:

Art. 60. Compete à Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, emitir parecer sobre todos os assuntos de caráter financeiro e especialmente sobre:



Handwritten signature



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
 Procedimento Legislativo nº 0326/2023
 Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
 Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

IV – proposições relacionadas a vencimentos e vantagens dos servidores municipais ou remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, e verba de representação do Prefeito e do Presidente da Câmara Municipal;

Conforme ARISTÓTELES¹⁶ no ensina “a prudência ou sabedoria prática (*phronesis*)” deverá nortear o exegeta com vista que o comando legal venha a atender a praticidade e o cumprimento da justiça que o texto legal possa lhe emprestar. Neste sentido, alerta TAXI, Ricardo Araujo Dib¹⁷, para quem: “Em resposta, pode-se dizer que obviamente a textos legais referentes a prazos, valores e datas que não há como duvidar de sua univocidade. *Todavia, ousa-se dizer aqui que é assim por uma orientação no sentido da literalidade. O fato de algo estar escrito literalmente em nada significa que tal sentido é o mais apropriado, que assim deve ser aplicado. Além disso, mesmo a lei aparentemente mais unívoca não pode retirar do intérprete a decisão acerca do modo de sua aplicação justamente porque a prudência lhe exige, acima de tudo, o cumprimento do justo*”.

Impregnado por esses ensinamentos, não parece adequado e/ou prudente e/ou prático que o mesmo órgão legislativo elabore e, posteriormente dê parecer sobre uma proposição legislativa. Nesta toada, é mister ser trazido a lume um princípio indispensável utilizado no controle interno dos diferentes entes e órgãos da Administração Pública, que é inerente à contabilidade e aos processos de licitações, no sentido de evitar que um mesmo servidor detenha funções conflitantes entre si, isto é: *de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor. Este princípio é denominado de segregação de funções.*

Assim, se utilizando do mesmo fundamento do *princípio da segregação de funções*¹⁸, não se mostrar prudente, apesar da previsão regimental, ser até mesmo cogitada a competência da Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas quanto à elaboração da proposta legislativa alusiva aos subsídios dos agentes políticos locais, que se submeterá ao seu parecer (RI, art. 60, IV).

Assim, a elaboração e deflagramento do processo legislativo deverá recair sobre a Mesa, órgão diretivo dos trabalhos legislativos. Neste sentido e por analogia, quanto a

¹⁶ *Ética a Nicômaco*. Trad, textos adicionais e notas Edson Bini. Bauru, SP. EDIPRO, 2ª ed., 2007.

¹⁷ *A atualidade hermenêutica de Aristóteles*. http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao_paulo/2475.pdf

¹⁸ No âmbito das contratações públicas, o princípio da segregação de funções objetiva prevenir erros, omissões, fraudes e o uso irregular de recursos públicos por meio da repartição de funções essenciais para a formação e o desenvolvimento das contratações, impedindo que um mesmo agente público seja responsável por atividades incompatíveis, tais como executar e fiscalizar uma mesma atividade”. GUIMARÃES, Edgar e SAMPAIO, Ricardo. *Dispensa e inexigibilidade de licitação: Aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021*. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 29



Handwritten signatures and initials in blue ink.



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

competência da Mesa para iniciar o processo legislativo em tela, é o disposto no art. 56, X da Carta Política Estadual/ES, c/c art. 17, IX, do Regimento Interno da ALEES (Resolução nº 2.700/2009), que estabelece que é de competência da Mesa daquele parlamento estadual a iniciativa do processo legislativo dos subsídios do Governador, Vice-Governador e Secretários.

Portanto, a matéria prevista no Projeto de Lei nº 05/2023 é de competência privativa do Câmara Municipal, por força do art. 29, V e VI da Constituição Federal, através de seu órgão diretivo.

3.2.3 Do processo legislativo e o instrumento jurídico adequado

Outro aspecto a ser observado é quanto ao meio idôneo (instrumento) para o deflagramento do processo legislativo. Assim, verifica-se que o inciso V expressamente prevê que a fixação dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito se procederá mediante **lei**, no sentido formal, afastando a previsão contida no art. 37, §1º, II da Lei Orgânica (LOMV), que estabelece como meio idôneo o *decreto legislativo*, ou ainda o at. 120 do Regimento Interno, que estabelece a resolução, para a remuneração dos Vereadores.

Neste sentido, cabe lembrar o que estabelece o *caput* do art. 29 da Carta Política Federal, ao alertar que "[...] atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição". Portanto, quando ao Prefeito e Vice-Prefeito, o texto constitucional federal é expresso em estabelecer que a fixação dos subsídios se dará mediante lei.

É quanto aos Vereadores? Poderá ser por resolução, decreto legislativo, ou deverá ser também por lei?

Inicialmente, verifica-se que o inciso VI nada neste sentido estabelece. Entretanto, há que se anotar o disposto no art. 37, X, c/c art. 39, §4º, ambos da Constituição ao estabelecerem, respectivamente:

Art. 37 [...] X - 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;





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria

Procedimento Legislativo nº 0326/2023

Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341

Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

Art. 39 [...] § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

O que depende da conjunção dos comandos constitucionais retro transcritos é que os detentores de mandato eletivo (v.g. vereadores) terão a sua remuneração fixada ou alterada mediante lei em sentido formal e material.

Ocorre que tais comandos estabelecem regramento geral, enquanto o disposto no art. 39, VI, estabelece regramento específico, sendo, contudo, omissivo quanto ao meio idóneo (instrumento legislativo), diversamente do inciso V quanto ao Prefeito e Vice-Prefeito.

Neste passo, o entendimento dominante é que a fixação dos subsídios dos vereadores poderá se dar através de lei ou resolução, ou ainda, através de decreto legislativo, como é o caso do art. 37, §1º, II da LOMV.

Isso por quê?

Registre-se desde logo que, em que pese alguns Tribunais de Contas entenderem que a remuneração dos Vereadores deve ser fixada por lei sujeita à sanção e veto do Prefeito, é de se considerar que com o advento da Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000, a via adequada é a *resolução*, eis que o atual inciso VI do art. 29 da Constituição não se refere à necessidade da edição de lei formal para tanto, a exemplo do que determina o inciso V do respectivo artigo que assim exige para a fixação do subsídio dos agentes políticos do Poder Executivo municipal.¹⁹

Apesar de outros Tribunais de Contas entenderem na forma predita, o TCEMG tem entendimento diverso, que é acompanhado pela maioria dos doutrinadores, bem como julgados do judiciário e de colegiados administrativos que, através da Instrução Normativa nº 01/2007, no voto da lavra do Conselheiro Cláudio Terrão, no Processo nº 850.200, ter defendido e assentado que *"em relação à fixação e à disciplina do subsídio dos agentes políticos municipais, deverão ser observadas as seguintes regras: a) para os prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, a fixação e a disciplina do subsídio dependem de lei em sentido formal, de iniciativa do Poder Legislativo, não se encontrando condicionadas à observância do princípio*

¹⁹ https://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/Vereador_7ed_2020.pdf





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

da anterioridade; e b) para os vereadores, a **fixação e a disciplina do subsídio ocorrerão por resolução**, sendo admitida a utilização de lei em sentido formal, quando a Lei Orgânica do Município dispuser expressamente nesse sentido”.

Também neste sentido, o TCERO no Processo nº 1.116/09, de Relatoria do Conselheiro Paulo Curi Neto, assentou que “Esta Corte de Contas, em sua orientação hodierna, fixou entendimento no sentido de que o instrumento normativo adequado para a fixação dos subsídios dos membros do poder legislativo municipal, inclusive após a Emenda Constitucional nº 25, é a **resolução**, que dispensa a sanção do Chefe do Poder Executivo. (...) **Em todo o caso, havendo o Poder Legislativo adotado, no caso, lei para fixação dos subsídios, não poderiam os agentes políticos ser penalizados por adotarem processo legislativo mais rigoroso, isto é, submetido à concordância do Chefe do Poder Executivo.**”

Registre-se ainda que, o TCEES, no Parecer Consulta TC-013/2002 (Processo TC-307/2022), ter dito entendimento diverso, no sentido de que “Desta forma, como REGRA GERAL, deve-se utilizar a lei como instrumento normativo atinente aos estipêndios dos agentes públicos, políticos e administrativos, em todas as esferas de Poder”.

Conforme pré-anotado, este não é o melhor entendimento, com a devida vênia, inclusive como o seguinte e recentíssimo julgado do TJGO:

50473158 - APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA C/C DANOS MORAIS. CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE PELO JUIZ A QUO. POSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO DE FORMA INCIDENTAL E DE OFÍCIO PELO MAGISTRADO. REVISÃO GERAL ANUAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS E AGENTES POLÍTICOS DO MUNICÍPIO DE MOSSÂMEDES. GARANTIA CONSTITUCIONAL, NOS TERMOS DOS ARTIGOS 37, X, E 39, § 4º DA CF/1988. INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL EM RELAÇÃO AOS VEREADORES. OBSERVÂNCIA À ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO. ÔNUS SUCUMBENCIAL INALTERADO. SENTENÇA MANTIDA. 1. A revisão geral anual dos subsídios dos Vereadores se faz por Lei específica, de iniciativa da Câmara Municipal, pois, assim dispõe o art. 37, X, da CF/1988. Assim, se para a fixação do subsídio, de uma legislatura para outra, é exigível ato do Poder Legislativo (resolução), para proceder-se à revisão geral deste, deve a Lei, também, ter origem naquele Poder. 2. A competência para iniciar o processo legislativo que dispõe sobre a revisão anual dos subsídios dos Vereadores é da Mesa Diretora da Câmara de Municipal. 3. O dever de indenizar decorre da necessária comprovação dos elementos configuradores da responsabilidade civil, quais sejam, o dano, a ilicitude da conduta e o nexo causal,

16





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

ausentes na conduta Município/Apelado. 4. O prequestionamento necessário ao ingresso nas instâncias especial e extraordinária não exige que o acórdão recorrido mencione, expressamente, os artigos indicados pela parte, já que se trata de exigência referente ao conteúdo e não à forma. 5. Inalterada a sentença, o ônus sucumbencial deve ser mantido. Majoram-se os honorários advocatícios de sucumbência fixados em 10% (dez por cento) sobre o valor atualizado da causa, para 12% (doze por cento), nos termos do § 11 do artigo 85 do CPC/2015, observada a suspensão da sua exigibilidade, em decorrência da gratuidade da justiça deferida ao Autor/Apelante. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA, PORÉM DESPROVIDA. (TJGO; AC 0218864-50.2017.8.09.0109; Terceira Câmara Cível; Rel. Des. Wilson Safatle Faiad; Julg. 22/03/2022; DJEGO 01/04/2022; Pág. 3073)

No mesmo sentido o STF firmando entendimento de que *não é necessário lei* em sentido estrito para fixar e majorar os subsídios dos vereadores (STF, RE 763583, Relator (a): Min. CARMEN LÚCIA, julgado em 25/09/2013, publicado em Processo Eletrônico Dje-204 DIVULG 14/10/2013 PUBLIC 15/10/2013 e RE 611220, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 03/06/2011, publicado em Dje-119 DIVULG 21/06/2011 PUBLIC 22/06/2011. Inclusive, este entendimento vai de encontro do disposto no art. 37, §1º, II da LOMV, que estabelece que a fixação dos subsídios de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, será através de *decreto legislativo*.

Como predito, quanto ao Prefeito e Vice-Prefeito é através de lei (CF, art. 39, V) e Vereadores, no caso, seria através de decreto legislativo, conforme disposto na Carta Política Local. Contudo, a pretensão deverá se dar através de lei, em sentido formal, uma vez que se estará fixando não somente os subsídios dos Vereadores, mas também do Prefeito e do Vice-Prefeito, que se submetem a lei (CF, art. 39, V).

3.3 Aspecto material

Neste item serão analisados as características e princípios inerentes à fixação dos subsídios dos agentes políticos locais que deverão ser observados pela proposta legislativa ora sob exame.

Assim, passa-se a análise do mérito, que se encontra subdividida nos seguintes subitens: i) regime de parcela única – exceção quanto ao 13º salário, férias e seu terço constitucional – compatibilidade – CF, art. 39, §4º; ii) princípio da anterioridade da legislação; iii) fixação antes das eleições; iv) observância ao art. 21, II da LRF; v) data da fixação – último ano da legislação; vi) limites constitucionais; vii) revisão geral anual; viii) direito a irredutibilidade de vencimentos e/ou subsídios; ix)

17





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

subsídio complementar – atribuições da presidência; x) princípio da publicidade e; xi) observância ao art. 16, I e II da LRF.

3.3.1 Subsídios – regime de parcela única - excluído o 13º salário, férias e terço constitucional por compatibilidade – CF, art. 39, §4º

Conforme já verificado na leitura do art. 39, §4º da Constituição anteriormente reproduzido, “o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente **por subsídio** fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória [...]”.

O *subsídio*, conforme a doutrina é uma forma de retribuição pecuniária prevista na Constituição Federal. No caso dos servidores públicos, é a contraprestação pelo serviço prestado, a remuneração; que pode ser aferida ou concedida como contraprestação pecuniária também aos membros de Poder, detentores de mandato eletivo, Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais, bem como aos membros da Magistratura e do Ministério Público, da Advocacia Pública, Defensoria Pública e carreiras Policiais, mas faculta aos demais servidores públicos o mesmo regime remuneratório, desde que organizados em carreira (CF, art. 39, §8º).

No mesmo sentido, “O subsídio é a forma de remuneração devida aos agentes políticos e se caracteriza pela sua unicidade. Desta forma, não se admite concomitância com outras parcelas e vantagens remuneratórias de sorte que o vereador não pode receber, a título de remuneração, valores, tais como gratificações, adicionais, abonos, prêmios ou verbas de representação. É o que determina o §4º do artigo 39 da Constituição da República”.²⁰

Se mostra apropriado ser trazido a lume considerações de nossos doutrinadores pátrios de escol a respeito do tema, destacando, desde logo, DI PETRO, Maria Sylvania Zanella²¹:

Ao falar em parcela única, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, uma fixa e outra variável, tal como ocorria com os agentes políticos na vigência da

²⁰ Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBMAM. Parecer nº 2689/2016. <https://cordeiropolis.siscam.com.br/arquivo?Id=33706&Id=33706>

²¹ *Direito Administrativo*. 33ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Ebook, p. 1277/78.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
 Procedimento Legislativo nº 0326/2023
 Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
 Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

Constituição de 1967. E, ao vedar expressamente o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, também fica clara a intenção de extinguir, para as mesmas categorias de agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária.

Com isso, ficam derogadas, para os agentes que percebam subsídios, todas as normas legais que prevejam vantagens pecuniárias como parte da remuneração.

Em idêntico sentido, SILVA, José Afonso da²², assim preleciona:

O conceito de parcela única há de ser buscado no contexto temporal e histórico e no confronto do §4º do art. 29 com outras disposições constitucionais [...] Historicamente, o subsídio era uma forma de retribuição em duas parcelas: uma fixa e uma variável. Se a Constituição não exigisse 'parcela única', expressamente, essa regra prevaleceria. A primeira razão da exigência da 'parcela única' consiste em afastar essa duplicidade de parcelas que a qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória reforça o repúdio ao conceito tradicional e elimina o vício de fragmentar a remuneração com múltiplos penduricalhos, que desfiguram o sistema retributivo do agente público, gerando desigualdades e injustiças.

Ainda neste sentido, o Tribunal de Contas dos Municípios e do Estado da Bahia²³, na Instrução nº 001/2004, traz o seguinte excerto:

[...]

I – DA FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS 2. Os subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais serão obrigatoriamente fixados, em valores absolutos, por Lei de iniciativa da Câmara Municipal. 3. Os subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais serão estabelecidos em parcela única, vedado o acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou quaisquer outras espécies remuneratórias, bem como o estabelecimento de ajuda de custo em proveito dos Vereadores no início e ao final de cada legislatura, ainda que previsto na lei orgânica municipal.

²² Curso de Direito Constitucional Positivo. 29ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 662.

²³ <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/05676-17.odt.pdf>





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

Portanto, fica vedado o recebimento de outras parcelas e/ou acréscimos de qualquer natureza.

Entretanto, no regime de parcela única ou de unicidade remuneratória atribuída e/ou inerente aos subsídios dos detentores de mandato eletivo previsto no art. 39, §4º da Carta Política Federal, respeitante a vedação de quaisquer acréscimos e/ou aditamentos, *neles não insere o pagamento do 13º salário, das férias e respectivo terço constitucional, diante da sua perfeita compatibilidade com o comando constitucional federal precitado, conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial pátrio, inclusive do STF, bem como do TCEES, conforme adiante será reportado.*

Assim, quanto ao pagamento do 13º salário, férias e seu terço constitucional aos agentes políticos locais, a Corte de Contas Estadual, através da SecexRecursos, por meio da Instrução Técnica de Consulta 54/2017-2²⁴, que vale a pena a ser reproduzido na sua integralidade, inclusive porque será extraído outros entendimentos curiais e/ou princípios curiais aos subsídios dos agentes políticos locais:

Na definição de Celso Antônio Bandeira de Mello¹, "subsídio é a denominação atribuída à forma remuneratória de certos cargos, por força da qual a retribuição que lhes concerne se efetua por meio dos pagamentos mensais de parcelas únicas, ou seja, indivisas e insuscetíveis de aditamentos ou acréscimos de qualquer espécie".

A Emenda Constitucional 19/98 instituiu o regime remuneratório do subsídio, fixando-o como obrigatório para os "detentores de mandato eletivo", tipo de agente político que abrange os vereadores, nos termos do § 4º do art. 39 da CRFB/88, in verbis:

Art. 39

[...]

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Feitas essas considerações, cabe registrar que parte da matéria (possibilidade de pagamento de décimo terceiro salário a vereadores), objeto dos questionamentos da

²⁴ Reprodução conforme original.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
 Procedimento Legislativo nº 0326/2023
 Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
 Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

presente consulta, já foi analisada por esta Corte de Contas no Parecer em Consulta nº 02/2011 (Processo TC 2963/2009), cuja cópia sugere-se que seja enviada ao consulente, nos termos do art. 235, § 3º da Resolução 261/2013 desta Corte de Contas (RITCEES).

Em suma, o Parecer em Consulta TC 02/2011 (Processo TC 2963/2009) firmou entendimento pela possibilidade da concessão de décimo terceiro salário aos agentes políticos municipais, desde que haja norma autorizativa votada na legislatura anterior, em atendimento ao princípio da anterioridade, e, no caso dos Vereadores, a observância aos limites constitucionais referentes ao total da despesa do Legislativo Municipal e ao subsídio dos Vereadores (art. 29, VI e VII, art. 29-A, caput, e art. 29-A, §1º, da CR/88) e aos limites impostos pela Lei 101/2000 (art. 20, inc. III, a, combinada com o art. 18 e com o art. 2º, inc. IV).

Embora não tenha constituído objeto de análise do Parecer em Consulta TC 02/2011 (Processo TC 2963/2009) a possibilidade de pagamento de férias (integrais ou proporcionais) e terço constitucional de férias aos agentes políticos municipais, entendemos que deve ser aplicada a estas verbas a mesma conclusão proferida no Parecer em Consulta TC 02/2011 (Processo TC-2963/2009) em relação à concessão de décimo terceiro salário aos agentes políticos municipais, em razão da identidade de fundamentos.

Por sua vez, o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do RE 650.898/RS, em regime de repercussão geral, veio a confirmar o entendimento adotado por esta Corte de Contas no Parecer em Consulta nº 02/2011 (Processo TC 2963/2009), em relação à possibilidade de concessão de décimo terceiro salário aos agentes políticos municipais. Além disso, também admitiu a possibilidade de concessão de férias e terço constitucional de férias aos agentes políticos municipais, conforme exposto a seguir.

Com efeito, o STF sedimentou o entendimento de que não há incompatibilidade do artigo 39, § 4º da CRFB/88 (regime de subsídio) com o pagamento do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias a agentes políticos, inclusive os detentores de mandato eletivo, categoria que abrange os vereadores, desde que tais benefícios sejam instituídos por lei específica do respectivo Ente Federativo, não sendo possível a concessão automática dos direitos previstos no art. 39, § 3º da CRFB/88 a tais agentes. Transcreve-se a seguir trecho do voto vencedor do Ministro Luís Roberto Barroso:

"O regime constitucional de remuneração por subsídio, inserido na Constituição pela EC nº 19/1998, teve o objetivo de racionalizar a forma de remuneração de algumas carreiras

21





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

públicas. Buscou-se simplificar a administração da folha de pagamento, alterando-se o modelo tradicional, composto pelo vencimento base acrescido de incontáveis vantagens pecuniárias, por uma fórmula de parcela remuneratória única.

A instituição desse regime de parcela única voltou-se, portanto, à exclusão de 'penduricalhos', i.e., rubricas com os mais diversos nomes, criadas, muitas vezes, para camuflar aumentos remuneratórios incompatíveis com a realidade econômica e financeira do Estado. Não se prescreveu esse modelo para suprimir verbas comparáveis a que qualquer trabalhador percebe.

É evidente que os agentes públicos não podem ter uma situação melhor do que a de nenhum trabalhador comum. Não devem, contudo, estar condenados a ter uma situação pior. Assim, se todos os trabalhadores têm direito ao terço de férias e décimo terceiro salário, não se afigura razoável extrair do § 4º, do art. 39 da CF, uma regra para excluir essas verbas dos agentes públicos, inclusive daqueles ocupantes de cargos eletivos.

O regime de subsídio veda, assim, o acréscimo de parcelas na composição do padrão remuneratório mensal fixado para uma determinada carreira ou cargo público. Não é, porém, incompatível com o terço constitucional de férias e com o décimo terceiro salário, pagos em periodicidade anual, sem qualquer adição ao valor mensal da remuneração.

[...]

Penso ser claro, assim, que não há um mandamento constitucional que exclua dos agentes públicos, inclusive daqueles ocupantes de cargos eletivos, a possibilidade de integrarem regimes que prevejam o pagamento de terço constitucional de férias e de décimo terceiro salário. Não se extrai diretamente da Constituição, nem mesmo por um mandamento de moralidade, uma vedação ao pagamento dessas parcelas. A definição sobre a adequação de percepção dessas verbas está inserida no espaço de liberdade de conformação do legislador infraconstitucional."

No tocante aos agentes políticos (categoria que inclui os Vereadores), em razão da natureza especial dos cargos que ocupam, faz-se necessária a edição de lei específica para a instituição do décimo terceiro salário, das férias e do terço constitucional de férias, não sendo possível considerar a CLT ou o estatuto municipal dos servidores públicos para tal finalidade. Esta é a diretriz firmada no Parecer em Consulta nº 12/2012 (Processo TC 359/2009) desta Corte de Contas, cujo trecho transcreve-se a seguir:

"[...] O Supremo Tribunal Federal (STF), na Reclamação n. 6.650, enquadrou o cargo de Secretário de Estado (e conseqüentemente os correlatos a ele) na qualidade de agente político, excluindo-o, portanto, do âmbito de atuação da Súmula Vinculante n. 13,

22



gpp
mp



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

conforme se observa abaixo: **AGRAVO REGIMENTAL EM MEDIDA CAUTELAR EM RECLAMAÇÃO. NOMEAÇÃO DE IRMÃO DE GOVERNADOR DE ESTADO. CARGO DE SECRETÁRIO DE ESTADO. NEPOTISMO. SÚMULA VINCULANTE Nº 13. INAPLICABILIDADE AO CASO. CARGO DE NATUREZA POLÍTICA. AGENTEPOLÍTICO. ENTENDIMENTO FIRMADO NO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 579.951/RN. OCORRÊNCIA DA FUMAÇA DO BOM DIREITO. 1. Impossibilidade de submissão do reclamante, Secretário Estadual de Transporte, agente político, às hipóteses expressamente elencadas na Súmula Vinculante nº 13, por se tratar de cargo de natureza política. 2. Existência de precedente do Plenário do Tribunal: RE 579.951/RN, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJE 12.9.2008. 3. Ocorrência da fumaça do bom direito. 4. Ausência de sentido em relação às alegações externadas pelo agravante quanto à conduta do prolator da decisão ora agravada. 5. Existência de equívoco lamentável, ante a impossibilidade lógica de uma decisão devidamente assinada por Ministro desta Casa ter sido enviada, por fac-símile, ao advogado do reclamante, em data anterior à sua própria assinatura. 6. Agravo regimental improvido.1 [grifo nosso] [...] Ora, isso significa que a natureza dele não se relaciona a do cargo comissionado1, sendo esta **administrativa** e aquela política, motivo pelo qual não é possível entender que todos os direitos previstos no art. 39, § 3º, da CF, para os titulares de cargos públicos são estendidos automaticamente aos Secretários Municipais (por correlação aos Secretários de Estado citados na decisão do STF), mesmo se o regime adotado pela entidade for o celetista. [...] Os agentes políticos não mantêm com o Estado relação de trabalho de natureza profissional e de caráter não eventual sob o vínculo de dependência, motivo pelo qual divergem do regime jurídico dos trabalhadores e dos servidores públicos. [...] Por fim, cumpre destacar que, em virtude da natureza especial dos cargos em análise, **a lei citada deverá ser específica** para tratar do assunto, não sendo possível considerar, p. ex., a CLT ou o estatuto municipal dos servidores públicos para tal finalidade. Isto posto, sugere-se que a presente consulta seja respondida negativamente, no sentido de que os cargos de Secretário Municipal e correlatos não tenham o pagamento de décimo terceiro salário e adicional de férias sem previsão legal específica."**

Destaca-se que a **instituição, por lei específica, de qualquer verba de natureza remuneratória em prol de agentes políticos** (categoria que inclui os Vereadores), desde que compatível com a natureza dos cargos que ocupam, tais como o **décimo terceiro salário e as férias com o respectivo terço constitucional de férias, deverá observar o princípio da anterioridade, passando a vigor a partir da próxima legislatura em que foi aprovada**, assim como ocorre em relação ao subsídio, nos termos **do inciso VI do art. 29 da CRFB/88**, com redação conferida pela EC 19/98, e do **inciso II do art. 26 da CE-ES/89**, in verbis:

23





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

Constituição da República de 1988:

Art. 29. **O Município reger-se-á por lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989

Art. 26 O subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais e dos Vereadores serão fixados, observado o seguinte:

[...]

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

Além disso, o **Supremo Tribunal Federal (STF)** entende que a mens legis da norma constitucional, isto é, sua finalidade, **determina que o subsídio dos Agentes Políticos Municipais** (categoria que inclui os Vereadores) **seja fixado antes da realização das eleições municipais**, momento no qual ainda se desconhece quem serão os eleitos, e não até o término de uma legislatura para vigor na subsequente. Assim, guarda-se **equidistância e imparcialidade** na produção do ato legislativo, evitando-se favorecimentos (em causa própria ou de terceiros) ou **perseguições** por motivos políticos. Segue abaixo **ementa da decisão do STF e trecho do voto vencedor do Ministro Marco Aurélio Mello:**

SUBSÍDIOS - VEREADORES. Longe fica de conflitar com a Carta da República acórdão em que assentada a **insubsistência de ato da Câmara Municipal, formalizado após a divulgação dos resultados da eleição**, no sentido de redução substancial dos subsídios dos vereadores, afastando o patamar de vinte e cinco por cento do que percebido por deputado estadual e instituindo quantia igual a quinze vezes o valor do salário mínimo. (RE 213.524/SP, Rel. Min. Marco Aurélio Mello, Segunda Turma, Julgado em 19/10/1999, DJ: 11/02/2000)

24





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

TRECHO DO VOTO VENCEDOR DO MINISTRO MARCO AURÉLIO MELLO
(RELATOR)

"[...] a cláusula referente à fixação da remuneração na legislatura em curso visa a colar ao ato equidistância, independência, razão pela qual o momento propício estaria no período que antecede ao pleito, já que com este ter-se-ia a ciência dos que viriam a beneficiar-se da nova fixação. Esse enfoque atende à mens legis da norma constitucional. A razão de ser de fixar-se ao término da legislatura em curso a nova remuneração está, justamente, em buscar-se a almejada equidistância, obstaculizando-se, assim, procedimento que implique legislar em causa própria ou em prejuízo daqueles de facção política contrária."

Como se observa, o princípio da anterioridade, aplicado à fixação do valor do subsídio de agentes políticos, consiste em uma projeção específica do princípio da moralidade, inserto no art. 37, caput da CRFB/88, com o objetivo de evitar a prevalência de interesses particulares dos detentores de mandato eletivo na fixação do valor das próprias remunerações.

Tendo em vista que o décimo terceiro salário, as férias e o terço constitucional de férias, da mesma forma que o subsídio, constituem verbas de caráter remuneratório (embora com periodicidade anual), a sua instituição, por meio de lei específica, em prol de agentes políticos também devem atrair a incidência do princípio da anterioridade, em razão da mens legis de tal princípio. Incidem no caso as regras de hermenêutica jurídica, segundo as quais: Ubi eadem ratio ibi idem jus (onde houver o mesmo fundamento haverá o mesmo direito) e Ubi eadem legis ratio ibi eadem dispositio (onde há a mesma razão de ser, deve prevalecer a mesma razão de decidir).

Nesse sentido, cabe ressaltar que o STF já sedimentou, com base no princípio da anterioridade, não ser cabível a fixação da remuneração dos agentes políticos para viger na mesma legislatura em que for aprovada, tampouco para viger retroativamente, senão vejamos:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. VEREADORES. SUBSÍDIO. AUMENTO, DE FORMA RETROATIVA. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 29, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que a remuneração de Prefeito, de Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal para a legislatura subsequente, em conformidade com o art. 29, V, da Constituição Federal. 2. Caso em que inobservado o art. 29, V, da Carta Magna, pois os vereadores majoraram,

25





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

de forma retroativa, sua remuneração. 3. Agravo regimental desprovido. (RE 458.413 AgR/RS, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, Julgado em 06/08/2013, DJe-164: Divulgado em 21/08/2013; Publicado em 22/08/2013).

Desse modo, considerando-se não ter sido fixado em Lei Municipal o direito ao décimo terceiro salário e às férias, com o respectivo terço constitucional, em prol dos vereadores, conforme consta no primeiro quesito da consulta, é incabível o pagamento dessas verbas remuneratórias na atual legislatura (2017 a 2020), ainda que neste período seja editada lei instituidora de tais benefícios, a qual só passará a produzir efeitos a partir da próxima legislatura, com início em 2021.

Portanto, a contraprestação pecuniária dos agentes políticos locais será através de subsídios, a serem fixados em parcela única, desta se excluindo o 13º salário, férias e terço constitucional, por sua compatibilidade com o disposto no art. 39, §4º da Carta Política Federal, desde que previamente previsto em lei especial e, ainda, observado o princípio da anterioridade da legislatura, que adiante será abordado.

3.3.2 Princípio da anterioridade da legislatura

Extrai-se ainda do entendimento da Corte de Contas Estadual inserto no subitem anterior, fazendo remissão a precedentes do STF, de que os agentes políticos locais farão jus à percepção do 13º salário, mais o terço constitucional, desde que previamente conste de lei específica, bem como observe o princípio da legislatura ou regra da legislatura, por tais verbas serem excluídas da vedação do art. 39, §4º, da Constituição Federal; alertando, na oportunidade, quanto aos vereadores, que a lei de fixação, que no caso contemplará os benefícios à percepção do 13º salário, férias mais o terço constitucional, deverá ser votada antes das eleições municipais, visando manter a imparcialidade, equidistância e independência no caso de vereador reeleito, e, as perseguições, no caso de vereador não eleito.

Sobre a regra da legislatura ou da anterioridade da legislatura (como queira), a jurisprudência do STF se encontra sedimentada no sentido de que a remuneração de agentes políticos locais será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, nos moldes do artigo 29, VI, da Constituição Federal, como se verifica no seguinte excerto do seguinte do STF, no RE 62594/SP "[...] quando a lei fala em fixação de remuneração, em cada legislatura, para a subsequente, necessariamente prevê que tal fixação se dê



SP
M.



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

antes das eleições que renovem o corpo legislativo. Isso decorre, necessariamente, da ratio essendi do preceito." Neste mesmo sentido, é colacionado os seguintes julgados:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.616/2018, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. ACÓRDÃO EMBARGADO DIVERGENTE DA ORIENTAÇÃO DO PLENÁRIO. EMBARGOS ACOLHIDOS. 1. A remuneração de quaisquer agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e do disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislação para sua fixação (art. 37, X e XI, CF). Precedentes. 2. Deve-se acolher os embargos de divergência quando o acórdão embargado destoar não apenas do aresto paradigma, mas também da jurisprudência que, posteriormente, consolidou-se na Corte. Hipótese em que a divergência restou demonstrada. 3. Embargos de divergência acolhidos para dar provimento ao recurso extraordinário, a fim de declarar a inconstitucionalidade da lei municipal. (RE 1.217.439-AgR-EDv, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 3/12/2020).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º DAS LEIS 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 E 11.692/2018 DO MUNICÍPIO DE SOROCABA SP. SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES. FIXAÇÃO DE SUA REMUNERAÇÃO. DECLARAÇÃO, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL APENAS EM RELAÇÃO AOS VEREADORES. REVISÃO DE SUBSÍDIOS DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, PREFEITO E VICE-PREFEITO. OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. FIXAÇÃO PARA A LEGISLATURA SUBSEQUENTE. ARTIGO 29, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL. RECURSO PROVIDO. 1. Os subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito serão fixados pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no artigo 29, inciso V, da Constituição da República. 2. In casu, revela-se contrária à ordem constitucional a revisão dos subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito prevista no artigo 3º das Leis 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018 do Município de Sorocaba SP. Precedentes do STF. 3. Recurso extraordinário PROVIDO para declarar a

27

Avenida Florentino Avidos, nº 40, Centro - VIANA/ES - Telefax: (027) 3255-2955



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 34003400360033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

inconstitucionalidade do artigo 3º das Leis 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018 do Município de Sorocaba SP. (RE 1.236.916, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 23/4/2020).

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES. REMUNERAÇÃO. MAJORAÇÃO. FIXAÇÃO. LEGISLATURA SUBSEQUENTE. ART. 29, V, DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. AGRAVO IMPROVIDO. I - O Tribunal de origem, ao constatar que os Atos 3 e 4/97 da Mesa da Câmara Municipal de Arapongas traduziram majoração de remuneração, agiram em conformidade com o entendimento pacífico desta Suprema Corte no sentido de que a remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no art. 29, V, da Constituição Federal. Precedentes. III - Agravo regimental improvido (AI 776.230-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe de 26/11/2010. Prefeito. Subsídio. Art. 29, V, da Constituição Federal. Precedente da Suprema Corte. 1. Já assentou a Suprema Corte que a norma do art. 29, V, da Constituição Federal é auto-aplicável. 2. O subsídio do prefeito é fixado pela Câmara Municipal até o final da legislatura para vigorar na subsequente. 3. Recurso extraordinário desprovido. (RE 204.889, Rel. Min. Menezes Direito, Primeira Turma, DJe de 16/5/2008)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SUBSÍDIOS DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES. FIXAÇÃO PARA A LEGISLATURA SUBSEQUENTE: OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS PARA A MESMA LEGISLATURA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE 1.275.788-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 4/11/2020. Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Constitucional. Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores. Fixação da remuneração. Obrigatoriedade de ser feita na legislatura anterior para vigorar na subsequente. Princípio da anterioridade. Precedentes. 3. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão recorrida. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 843.758-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 13/3/2012).

No mesmo sentido, os seguintes julgados da Suprema Corte (ARE 1.292.905-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe de 19/3/2021; RE 1.062.720-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 25/9/2018; RE 458.413-AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe de 22/8/2013; RE 1.064.365-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 3/2/2020; RE

28



Handwritten signature



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
 Procedimento Legislativo nº 0326/2023
 Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
 Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

484.307AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe de 8/4/2011; RE 229.122-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe de 19/12/2008; RE 206.889, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe de 13/6/1997).

3.3.3 Subsídios dos Vereadores e sua fixação antes das eleições

Ainda quanto a regra da legislatura ou princípio da anterioridade da legislatura, mas curial aos vereadores é o disposto no art. 16, §2º da LOMV, ao estabelecer que “a remuneração do Vereador será fixada **antes das eleições**, pela Câmara Municipal, em cada legislatura, para vigorar na subsequente, sujeita aos impostos gerais, inclusive o de renda e os extraordinários”.

Precitado comando local vai ao encontro do entendimento do STF, quanto a deliberação dos subsídios que deverá ser deliberado antes das eleições municipais, visando manter imparcialidade, equidistância e independência, como por exemplo, no caso de vereador reeleito, e, as perseguições, no caso de vereador não eleito, inclusive por força de comando constitucional ao dispor “[...], observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os [...]” (CF, art. 29, VI c/c CE/ES, art. 26, II).

Neste sentido é mister ser trazido a lume lição de MEIRELLES, Hely Lopes²⁵, para quem “não basta que a fixação ocorra na legislatura anterior; esta deve **ocorrer antes de serem conhecidos os novos eleitos, ou seja, antes da eleição que ocorre no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao da legislatura**”. No mesmo sentido, o STF, 2ª Turma, RE 213524, Rel. Ministro Marco Aurélio, DJU 11/02/00:

“**SUBSÍDIOS – VEREADORES. Longe fica de conflitar com a Carta da República acórdão em que assentada a insubsistência de ato da Câmara Municipal, formalizado após a divulgação dos resultados da eleição, no sentido de redução substancial dos subsídios dos vereadores, afastando o patamar de vinte e cinco por cento do que percebido por deputado estadual e instituindo quantia igual a quinze vezes o valor do salário mínimo**”.

Fica assim evidenciado assim que, a fixação dos subsídios dos Vereadores, além da observância do princípio da anterioridade da legislatura ou regra da legislatura, que, neste caso, se aplica também aos demais agentes políticos (Prefeito e Vice-Prefeito),

²⁵ Direito Municipal Brasileiro. 8 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.



99.
 M.P.



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

também deverá observar quanto a sua deliberação antes das eleições que, neste caso, somente se aplica àqueles agentes políticos.

3.3.4 Exigência do cumprimento do prazo previsto no art. 21, II da LRF

O art. 21 da LRF foi alterado pela Lcp 173/2020, cuja redação que interessa ao subitem em questão consta anteriormente do parágrafo único, hodiernamente previsto no inciso II:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

A redação anterior continha o seguinte texto:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

A rigor, o teor da redação atual não alterou a anterior.

Conforme se verifica o tema é pulsátil, ao tempo que recheado de sutilezas que merecem desde logo comentários, oportunidade em que é trazido a lume ensinamentos de MARTINS, Ives Gandra da Silva e NASCIMENTO, Carlos Valder do:²⁶

A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi de impedir que, em final do mandato, o governante pratique atos que aumentem o total da despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar medidas cabíveis para alcançar o ajuste. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminado de qualquer ato de aumento

²⁶ Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 156.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição. Basta pensar nos casos de emergência, a exigir contratações temporárias com base no art. 37, IX, da Constituição.

Com efeito, o tema merece uma reflexão mais acurada, oportunidade em que além dos doutrinadores pátrios, é trazido à colação a manifestação de FONSECA NETO, José Guedes²⁷, que "cai como uma luva", sobre o tema, vazado, dentre outros, nos seguintes termos:

Tal exigência foi cumprida somente no ano 2000, quando foi editada a Lei Complementar nº 101, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Regis Fernandes de Oliveira (2008, p. 399), ao tratar dos objetivos da LRF, ensina que

O objetivo primeiro da lei é fixar a responsabilidade fiscal como um dos princípios da gestão pública. Não se destina apenas à fixação de agente responsável. É muito mais que isto. É redefinir a cultura da atividade pública no País. É redefinir a cultura da atividade pública no País. É não apenas dar contorno jurídico ao comportamento político. É uma verdadeira evolução conceitual, de forma que o agente público saiba que exerce, não apenas um mandato ou uma função, mas que é integrante de uma ordem completa de preservação dos valores sociais.

Dentre outros dispositivos, a LRF estabelece que é "nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20" (art. 21, parágrafo único). Sobre o tema, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 204-206):

[...] a expressão nulidade de pleno direito, aplicada à espécie, é utilizada quando a própria lei já define, com precisão, os vícios que atingem o ato, gerando nulidade que cabe à autoridade competente apenas declarar, independentemente de provocação. Não se trata de nulidade relativa, passível de convalidação, mas de nulidade absoluta. [...] Assim, nada impede que atos de investidura sejam

²⁷http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Eletronica-Jur-Inst-MP-RN_n.12.03.pdf. Reajuste do subsídio de prefeitos e vereadores: aplicação do art. 21, parágrafo único, da LRF e o entendimento dos tribunais superiores





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
 Procedimento Legislativo nº 0326/2023
 Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
 Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, desde que haja aumento da receita que permita manter o órgão ou Poder no limite estabelecido no art. 20 ou desde que o aumento da despesa seja compensado com atos de vacância ou outras formas de diminuição da despesa com pessoal. As proibições de atos de provimento em período eleitoral costumam constar de leis eleitorais, matéria que escapa aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela Constituição. Basta pensar nos casos de emergência, a exigir contratações temporárias com base no art. 37, IX, da Constituição.

Tal dispositivo, previsto no art. 21, parágrafo único, da LRF, garante o controle na despesa total de pessoal, e preservação dos princípios da moralidade²⁸ e da impessoalidade²⁹, não permitindo que ocorram aumentos indesejados, principalmente, evitando que a máquina pública seja utilizada pelo gestor para realizar favorecimentos pessoais relacionados a despesa de pessoal em final de mandato, como: aumentos salariais de servidores, gerando apoio eleitoral; comprometimento de futuros orçamentos para as novas gestões.

A própria continuidade do serviço público exige esse tipo de medida, para que a próxima gestão não seja inviabilizada por gastos exacerbados da gestão anterior. É imperioso reconhecer que, se a lei proíbe aumentos de despesa com pessoal nos últimos 180 dias, ela tinha como intenção deixar o novo mandato livre de aumento de despesas permanentes não previsíveis.

²⁸ De acordo com Matheus Carvalho (2014, p.68), "trata-se de princípio que exige a honestidade, lealdade, boa-fé na conduta no exercício da função administrativa, ou seja, a atuação não corrupta dos gestores públicos ao tratar com a coisa de titularidade do Estado", bem como "estabelece a obrigatoriedade de observância a padrões éticos de conduta, para que se assegure o exercício da função pública de forma a atender às necessidades coletivas"

²⁹ Para Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 2004, p. 104) princípio da impessoalidade traduz a "[...] a idéia de que Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas" e que "Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O Princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia [...]".





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

Dessa forma, com mais razão ainda, é vedado ao gestor realizar ato que leve ao aumento de despesa de pessoal imediatamente ao início do mandato seguinte. Nesse caso, os custos são transferidos integralmente ao novo mandato, promovendo considerável desequilíbrio contábil e fiscal.

Vale salientar, que mesmo em caso de reeleição do antigo gestor não cabe a alegação de que não haveria nenhum dano em descumprir a norma, já que a norma também protege o equilíbrio fiscal e contábil do ente público. A antecipação de receitas, em um cenário de queda da economia, gera, num futuro mediano, a insolvência do ente público. O agente público não poderia utilizar-se desse argumento para descumprimento de norma positivada.

2 ANÁLISE DOS PRECEDENTES DO STF E DO STJ

Os principais precedentes do Supremo Tribunal Federal, que versam sobre a matéria, são os Recursos Extraordinários nº 204.889³⁰ e 122.521³¹ e o Agravo de Instrumento nº 7452038³², os quais fixaram, em suma, o entendimento de que a norma do art. 29, V e VI, da CF, é autoaplicável e que os subsídios do prefeito e vereadores devem ser fixados pela Câmara Municipal até o final da legislatura para vigorar na subsequente. Ou seja, sem, em tese, respeitar o disposto no art. 21, parágrafo único., da LRF.

Ocorre, todavia, que os precedentes citados (REs nº 204.889, 122.521, e AI nº 745203) referem-se a casos anteriores à LRF, a qual inseriu a regra de que são nulos os atos que resultem em aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder

O Recurso Extraordinário nº 204.889-5, cujo número de origem no Tribunal de Justiça de São Paulo era o 2315561201, foi interposto no STF no dia 05 de setembro de 1996, enquanto que o RE nº 122.521 foi julgado em 1991 pelo STF. Por fim, o Agravo de Instrumento nº 843758 versa sobre normas elaboradas no ano de 1996.

³⁰ O subsídio do prefeito é fixado pela Câmara Municipal até o final da legislatura para vigorar na subsequente".

³¹ "É da competência privativa da Câmara Municipal fixar, até o final da legislatura, para vigorar na subsequente, a remuneração dos vereadores. O sistema de remuneração deve constituir conteúdo da Lei Orgânica Municipal - porque se trata de assunto de sua competência -, a qual, porém, deve respeitar as prescrições estabelecidas no mandamento constitucional (inciso V do artigo 29), que é norma de eficácia plena e auto-aplicável".

³² "O Supremo Tribunal Federal assentou que o art. 29, V, da Constituição Federal é autoaplicável, devendo o subsídio dos agentes políticos ser fixado até o final de uma legislatura para produzirem efeitos na seguinte".





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

Apesar disso, o STF já se pronunciou em alguns casos ocorridos após a promulgação da LRF, o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 843.758 e o Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 852.907, os quais merecem análise detida.

Inicialmente, o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 843.758³³, julgado pela segunda turma do STF, no ano de 2012, é oriundo do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que teve início com o ajuizamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito de Guabiju em desfavor de Leis municipais que fixaram subsídio do Prefeito e Vice para o quadriênio 2009/2012, sustentando que, de acordo com o art. 29, VI, da CF/88 c/c o art. 11, da CE/89, essa fixação deve se dar de uma legislatura para a subsequente, em data anterior à realização das eleições.

No caso, a norma do art. 11³⁴, da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul estabelecia que a remuneração dos referidos agentes políticos deveria ser editada antes das eleições. O TJ/RS11 julgou a ação parcialmente procedente, aduzindo que as normas municipais seriam inconstitucionais, haja vista que o subsídio do Prefeito, Vice e Vereadores foram fixados em data posterior ao período das eleições.

O Ministro Gilmar Mendes, em decisão monocrática, ao julgar o agravo de instrumento contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário, que impugnava acórdão do TJ/RS (acima), decidiu que

demais, ressalte-se que o acórdão recorrido está em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que se firmou no sentido de que a remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no art. 29, VI, da Constituição Federal. (...) Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (arts. 21, §1º, do RISTF e 557, caput, do CPC). (STF. AI 843758, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 18/10/2011, publicado em DJe-204 DIVULG 21/10/2011 PUBLIC 24/10/2011)

Ou seja, o recurso interposto pela Procuradoria-Geral do Estado do RS (agravante), em

³³ Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Constitucional. Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores. Fixação da remuneração. Obrigatoriedade de ser feita na legislatura anterior para vigorar na subsequente. Princípio da anterioridade. Precedentes. 3. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão recorrida. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF. AI 843758 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 12-03-2012 PUBLIC 13-03-2012)

³⁴ Art. 11. A remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, em data anterior à realização das eleições para os respectivos cargos, observado o que dispõe a Constituição Federal.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

desfavor da decisão prolatada pelo TJ/RS³⁵ e favorável à Ação ajuizada pelo Prefeito de Guabiju/RS (agravado), teve seu seguimento negado pela decisão monocrática, na medida em que o relator, de forma expressa, afirmou que "o acórdão recorrido está em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal".

Em momento posterior, a segunda turma do STF também negou seguimento ao Agravo Regimental em agravo de instrumento aduzindo que:

O agravante [Procuradoria-Geral do Estado do RS] não trouxe argumentos suficientes para infirmar [enfraquecer] a decisão. Visa apenas à rediscussão da matéria já decidida com a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal no sentido de que os subsídios de prefeito, vice-prefeito e vereadores serão fixados até o final da legislatura para vigorar na subsequente. (...) Ante o exposto, mantenho o que decidido anteriormente, por seus próprios fundamentos, para negar provimento a este agravo regimental.

Nesse sentido, ao negar seguimento ao Agravo de Instrumento e ao Agravo Regimental em Agravo de Instrumento, interpostos pela PGE/RS, o STF manteve a decisão do TJ/RS, que declarou a inconstitucionalidade das Leis Municipais nºs 985 e 986 de 10/11/2008 de Guabiju/RS, as quais fixaram a remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores em data posterior às eleições, em desconformidade ao disposto no art. 11, da Constituição Estadual. Noutras palavras, o STF, nesse julgamento, entendeu pela compatibilidade do art. 11, da Constituição Farrroupilha³⁶, com o art. 29, VI, da CRFB.

Logo, o entendimento sufragado pelo STF, no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 843.758, foi de que é constitucional estabelecer que o subsídio do Prefeito, Vice- Prefeito e Vereadores só poderá ser fixado pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, apenas no período anterior à realização das eleições para tais cargos.

³⁵ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS AO PREFEITO, VICE- PREFEITO E VEREADORES EM OFENSA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE PREVISTO NO ARTIGO 11 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NÃO SUJEIÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS AO PRAZO PREVISTO NO ARTIGO 11 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Nos termos do que dispõe o artigo 11 da Constituição Estadual, a remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores será fixada em data anterior à realização das eleições municipais, o que não foi observado nas Leis Municipais nºs 985 e 986 de 10/11/2008 de Guabiju, flagrada a inconstitucionalidade das normas. A remuneração dos Secretários Municipais e não está sujeita ao prazo previsto no artigo 11 da Constituição Estadual. Precedentes do Órgão Especial. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ/RS. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70031908866, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 14/12/2009)

³⁶ Art. 11. A remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, em data anterior à realização das eleições para os respectivos cargos, observado o que dispõe a Constituição Federal.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

Não é demais lembrar que a norma prevista pela Constituição Estadual do RS (art. 11) possui grande similaridade com a mens legis do art. 21, parágrafo único, da LRF, na medida em que, dentre o amplo período em que há permissão para reajuste dos subsídios dos Prefeitos e Vereadores durante a legislatura, restringe temporalmente o aumento da despesa até a data da realização das eleições.

Além disso, também merece atenção a análise do Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 852.907³⁷, julgado em 2015, pelo STF. No caso, julgava-se, incidentalmente, leis municipais que fixaram subsídios de agentes políticos em desacordo com a LRF e com a Lei Orgânica municipal.

O STF, por meio da primeira turma, deixou de apreciar o recurso extraordinário por se tratar de ofensa reflexa à Constituição e ante a necessidade de análise da legislação infraconstitucional (LRF). Desse modo, o STF manteve a decisão do TJ/MS que decidiu pela ilegalidade das Leis municipais que fixaram subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários e Vereadores no período vedado pela LRF e pela Lei Orgânica do Município de Parnaíba.

Nessa senda, nos dois casos julgados pelo STF, tratando-se de fatos ocorridos após a edição da LRF, o entendimento fixado foi: (i) pela compatibilidade de norma Constitucional Estadual, a qual restringia o período de reajuste de subsídio de Prefeitos e Vereadores, em face da CRFB; (ii) pela manutenção da ilegalidade de Leis Municipais que afrontavam o disposto na LRF.

O posicionamento do Superior Tribunal de Justiça é semelhante ao aplicado pelo STF, conforme exposto acima. Ao julgar Recurso Especial nº 1.170.241/MS, o STJ concluiu que a LRF é "expressa ao vedar a mera expedição, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, de ato que resulte o aumento de despesa com pessoal", asseverando que "pouco importa se o resultado do ato somente virá na próxima

³⁷ Agravo regimental no agravo de instrumento. Prequestionamento. Ausência. Ação civil pública. Leis municipais que fixaram os subsídios de agentes políticos em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Lei Orgânica do Município de Parnaíba. Legalidade. Discussão. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes. 1. Os dispositivos constitucionais tidos como violados não foram examinados pelo Tribunal de origem. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal. 2. A Corte de origem concluiu que "as leis municipais combatidas [Leis nºs 1.278/04 e 1.279/04] foram promulgadas e publicadas dentro do intervalo de tempo em que o Município não poderia legislar a respeito dos subsídios de seus agentes políticos" em virtude de restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei Orgânica do Município de Parnaíba. 3. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise da legislação infraconstitucional e o reexame dos fatos e das provas dos autos. Incidência das Súmulas nºs 636, 280 e 279/STF. 4. Agravo regimental não provido. (STF. AI 852.907 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 04/11/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015)





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053



gestão e, por isso mesmo, não procede o argumento de que o novo subsídio 'só foi implantado no mandato subsequente, não no período vedado pela lei' e que "Em verdade, entender o contrário resultaria em deixar à míngua de eficácia o art. 21, parágrafo único, da LRF, pois se deixaria de evitar os riscos e de corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas na próxima gestão". O STJ ainda aponta que

[...] tampouco interessa se o ato importa em aumento de verba paga a título de subsídio de agente político, já que a lei de responsabilidade fiscal não distingue a espécie de alteração no erário público, basta que, com a edição do ato normativo, haja exasperação do gasto público com o pessoal ativo e inativo do ente público. Em outros termos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em respeito ao artigo 163, incisos I, II, III e IV, e ao artigo 169 da Constituição Federal, visando uma gestão fiscal responsável, endereça-se indistintamente a todos os titulares de órgão ou poder, agentes políticos ou servidores públicos, conforme se infere do artigo 1º, §1 e 2º da lei referida.

Ratificando o entendimento exarado pelo STF e STJ, a Corte de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), ao se debruçar sobre esse tema específico, editou a Súmula nº 32, cujo teor bem conduz às balizas necessárias para o delineamento do tema

Súmula nº 32 – TCE/RN – a fixação da remuneração dos agentes políticos municipais exige lei em sentido formal, a ser publicada, quando implicar em aumento de despesas com pessoal, no caso dos prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, até o dia 03 de julho, e dos vereadores, até o dia 04 de agosto, ambos do ano das eleições municipais respeitados os limites constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Ministério Público do Rio Grande do Norte, inclusive, já conseguiu liminar suspendendo a eficácia de uma lei municipal de Santa Cruz que versava sobre o reajuste dos subsídios dos vereadores do Município para a legislatura 2017/2020 em um patamar superior a 70% e editada fora do prazo estipulado na LRF – Processo nº 0101396-08.2017.8.20.0126.

No caso, a Lei, que reajustava os subsídios, foi assinada no dia 26 de agosto de 2016, ou seja, dentro do período vedado para aumento das despesas com pessoal, nos termos do art. 21, parágrafo único, da LRF.

37

Avenida Florentino Avidos, nº 40, Centro – VIANA/ES – Telefax: (027) 3255-2955



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 34003400360033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

MP.



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

O TJ/PE, 14 em situação similar a tratada no presente artigo, também entendeu pela aplicação do art. 21, parágrafo único, da LRF, em um caso em que houve reajuste do subsídio do Prefeito e dos Vereadores dentro do período vedado (180 dias antes do final do mandato).

Logo, infere-se que o parágrafo único do art. 21, da LRF, está em consonância com os arts. 29, V e VI, c/c art. 163, I, da CRFB, sendo aplicável para os agentes políticos.

Depreende-se, apesar de longa manifestação de FONSECA NETO que, a fixação os subsídios dos agentes políticos locais se submete a regra dos cento e oitenta dias anterior ao fim do mandato, em homenagem ao disposto no art. 21, II da LRF³⁸, trazendo inclusive uma data limite, que é *04 de agosto* (Súmula 32 do TCERN), tudo conforme entendimento do STF (RE 204.889 e 122.521, e AgRg no Ag 852.907) e STJ RE 1.170.241/MS). Ainda neste sentido, TJMS (AC nº 1755/MS³⁹, embora o mesmo Tribunal tenha tido entendimento divergente na AC nº 8168763320138120001/MS⁴⁰).

³⁸ Anteriormente art. 21, parágrafo único.

³⁹ APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL - ACOLHIDA MÉRITO - AUMENTO NOS SUBSÍDIOS DE PREFEITO, VICE-PREFEITO, SECRETÁRIOS MUNICIPAIS E VEREADORES - AFRONTA AO ARTIGO 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - ILEGALIDADE DA LEI MUNICIPAL - INADMISSÃO MANTIDA - RECURSO DOS SUPOSTOS ASSISTENTES CONHECIDO E DESPROVIDO - MÉRITO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS POR ATO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL - SUBSÍDIO DOS VEREADORES FIXADOS DE UMA LEGISLATURA PARA OUTRA FEITA ATRAVÉS DE RESOLUÇÃO - SUBSÍDIO DO PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS FEITO POR MEIO DE DECRETO LEGISLATIVO - NECESSIDADE DE LEI EM SENTIDO FORMAL - LEIS POSTERIORMENTE PUBLICADAS RATIFICANDO OS TERMOS DO DECRETO LEGISLATIVO, APROVADA PELA CÂMARA E SANCIONADA PELO NOVO PREFEITO - INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 29, V E VI DA CF, 19 E PARÁGRAFO ÚNICO DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL E 23, § 4º, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE - INEXISTÊNCIA DE IMORALIDADE OU OFENSA A QUALQUER DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL QUE PUDESSE MACULAR OS ATOS INQUINADOS NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA - RECURSO DA CÂMARA DOS VEREADORES DE CAMPO GRANDE CONHECIDO E PROVIDO PARA REFORMAR A SENTENÇA E JULGAR TOTALMENTE IMPROCEDENTES OS PEDIDOS CONTIDOS NA INICIAL, CONTRA O PARECER. A fixação dos subsídios dos Vereadores que é feita de uma legislatura para outra não ofende o princípio da moralidade, que só existiria se o aumento ocorresse no curso da legislatura onde o aumento foi concedido, espécie inexistente nos autos. A Constituição Federal trata do aumento dos subsídios dos vereadores, do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais em dispositivos distintos, a saber, o inciso V (para prefeito, vice prefeito e secretários Municipais) e VI (para os vereadores). Logo, não se deve dar o mesmo tratamento jurídico para as duas situações, porque são diferentes os requisitos de validade de um e outro dos atos administrativos a serem expedidos para tal fim. Quanto aos vereadores, o inciso VI do art. 29 da CF, regra reproduzida na Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul e na Lei Orgânica do Município de Campo Grande, estabelece que deve ser feito pela respectiva Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, o que prescinde, então, de lei em sentido formal, sendo suficiente para tanto a norma interna prevista na Lei Orgânica do Município, que estabelece que a Resolução é o meio administrativo adequado para que o subsídio, válido apenas para a legislatura seguinte, seja validamente implementado. Assim, não padece de qualquer vício ou ilegalidade, a edição da Resolução nº 1.155/2012, da Câmara Municipal de Campo Grande, que fixou os subsídios dos vereadores para a próxima legislatura, a ter início em 2013, em especial quando se observa que os limites impostos pela Constituição Federal, a saber, aqueles constantes no mesmo inciso VI, letra f e inciso VIII, foram totalmente observados. Quanto ao aumento do subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, o inciso V do art. 29 da Constituição Federal, que tem idêntica reprodução na Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, impõe que seja feito por lei, em sentido formal, de tal forma que não se revela possível que a Câmara fixe o valor dos novos subsídios por meio de decreto legislativo, inapropriado para tal fim. Todavia, se no ano seguinte ao do decreto legislativo expedido pela Câmara o novo Prefeito Municipal, que assumiu o cargo, sanciona leis que ratificam o teor do decreto

⁴⁰ EM E N T A - APELAÇÃO CÍVEL - PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL AFASTADA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PRETENSÃO DE INTERVENÇÃO NO FEITO VIA ASSISTÊNCIA - NÃO DEMONSTRAÇÃO DO INTERESSE JURÍDICO - INADMISSÃO MANTIDA - RECURSO DOS SUPOSTOS ASSISTENTES CONHECIDO E DESPROVIDO - MÉRITO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS POR ATO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL - SUBSÍDIO DOS VEREADORES FIXADOS DE UMA LEGISLATURA PARA OUTRA FEITA ATRAVÉS DE RESOLUÇÃO - SUBSÍDIO DO PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS FEITO POR MEIO DE DECRETO LEGISLATIVO - NECESSIDADE DE LEI EM SENTIDO FORMAL - LEIS POSTERIORMENTE PUBLICADAS RATIFICANDO OS TERMOS DO DECRETO LEGISLATIVO, APROVADA PELA CÂMARA E SANCIONADA PELO NOVO PREFEITO - INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 29, V E VI DA CF, 19 E PARÁGRAFO ÚNICO DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL E 23, § 4º, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE - INEXISTÊNCIA DE IMORALIDADE OU OFENSA A QUALQUER DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL QUE PUDESSE MACULAR OS ATOS INQUINADOS NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA - RECURSO DA CÂMARA DOS VEREADORES DE CAMPO GRANDE CONHECIDO E PROVIDO PARA REFORMAR A SENTENÇA E JULGAR TOTALMENTE IMPROCEDENTES OS PEDIDOS CONTIDOS NA INICIAL, CONTRA O PARECER. A fixação dos subsídios dos Vereadores que é feita de uma legislatura para outra não ofende o princípio da moralidade, que só existiria se o aumento ocorresse no curso da legislatura onde o aumento foi concedido, espécie inexistente nos autos. A Constituição Federal trata do aumento dos subsídios dos vereadores, do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais em dispositivos distintos, a saber, o inciso V (para prefeito, vice prefeito e secretários Municipais) e VI (para os vereadores). Logo, não se deve dar o mesmo tratamento jurídico para as duas situações, porque são diferentes os requisitos de validade de um e outro dos atos administrativos a serem expedidos para tal fim. Quanto aos vereadores, o inciso VI do art. 29 da CF, regra reproduzida na Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul e na Lei Orgânica do Município de Campo Grande, estabelece que deve ser feito pela respectiva Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, o que prescinde, então, de lei em sentido formal, sendo suficiente para tanto a norma interna prevista na Lei Orgânica do Município, que estabelece que a Resolução é o meio administrativo adequado para que o subsídio, válido apenas para a legislatura seguinte, seja validamente implementado. Assim, não padece de qualquer vício ou ilegalidade, a edição da Resolução nº 1.155/2012, da Câmara Municipal de Campo Grande, que fixou os subsídios dos vereadores para a próxima legislatura, a ter início em 2013, em especial quando se observa que os limites impostos pela Constituição Federal, a saber, aqueles constantes no mesmo inciso VI, letra f e inciso VIII, foram totalmente observados. Quanto ao aumento do subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, o inciso V do art. 29 da Constituição Federal, que tem idêntica reprodução na Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, impõe que seja feito por lei, em sentido formal, de tal forma que não se revela possível que a Câmara fixe o valor dos novos subsídios por meio de decreto legislativo, inapropriado para tal fim. Todavia, se no ano seguinte ao do decreto legislativo expedido pela Câmara o novo Prefeito Municipal, que assumiu o cargo, sanciona leis que ratificam o teor do decreto



JP.
MP.



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
 Procedimento Legislativo nº 0326/2023
 Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
 Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

Portanto, a a fixação dos subsídios dos agentes políticos locais tem outra data limite de observância obrigatória, constante do art. 21, II da LRF, buscando “evitar os riscos e de corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas na próxima gestão”, sob pena de nulidade do ato, no caso, o projeto de lei e/ou futura lei.

3.3.5 Fixação no último ano da legislatura ausência de previsão expressa

O art. 16, §2º, da Carta Política Local sobre prazo, estabelece que a remuneração do Vereador será fixada antes das eleições, sem, contudo, estabelecer a data de seu deflagramento ou mesmo se deverá se dar no último ano da legislatura.

O TCESC no Processo COM-09/00157623, Parecer COG-229/09 firmou entendimento no sentido de que “2.2. Se a lei orgânica não dispuser quanto ao prazo para fixação do subsídio dos vereadores para a legislatura subsequente, o princípio da anterioridade estará observado desde que a fixação ocorra antes do pleito municipal.”

Portanto, não há data certa e/ou determinação legal para que a fixação dos subsídios dos agentes políticos se dê no último ano da legislatura, mas tão somente a observância ao princípio constitucional da anterioridade da legislatura; registrando-se, ao tempo que repisando-se, todavia, manifestação do STF, no RE 62594/SP “[...] quando a lei fala em fixação de remuneração, em cada legislatura, para a subsequente, necessariamente prevê que tal fixação se dê antes das eleições que renovem o corpo legislativo. Isso decorre, necessariamente, da ratio essendi do preceito”, que se encontra em perfeita consonância, pelo menos no que diz respeito aos vereadores, ao disposto no art. 16, §2º da Carta Constitucional Local, sem se descuidar do disposto no art. 21, parágrafo único da LRF.

legislativo, eventual ilegalidade que existia deixou de existir, não havendo que se falar, assim, em ato lesivo ou ilegal que pudesse dar sustentação aos pedidos veiculados na ação civil pública. De igual forma, não há que se falar em ofensa ao artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar 101 /2000 (nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão) porque referido preceito não se aplica às hipóteses contida nos autos, que se referem à fixação de subsídios para os detentores de mandato legislativo ou executivo, para o exercício seguinte. Muito menos há que se falar que houve ofensa à mesma lei, por aumento de despesa sem previsão orçamentária porque no mesmo ano foi publicada a Lei Municipal 5.118, de 27.12.2012 Lei Orçamentária que contemplou os aumentos dos subsídios, não tendo o Ministério Público logrado êxito em demonstrar que teria ocorrido lesão ao patrimônio Público, essencial para a procedência do pedido. Ademais, a própria Constituição Federal estabelece que o aumento dos vereadores deve se dar de uma legislatura para outra, sem estabelecer data limite para tal fim, pelo que o legislador ordinário não poderia estabelecer qualquer limitação temporal, como aventado na ação, o mesmo ocorrendo em remuneração ao subsídio do Prefeito que, devendo ser fixado para o mandato seguinte, não tem fixado pela Constituição Federal qualquer termo ou data-limite, pelo que não é dado ao intérprete fazê-lo. Recurso da Câmara Municipal conhecido e provido para reformar a sentença e julgar totalmente improcedentes os pedidos contidos na inicial da ação civil pública.



Handwritten initials and signature in blue ink.



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

3.3.6 Limites constitucionais

A Carta Política Federal estabelece 05 (cinco) limites para a fixação dos subsídios dos agentes políticos locais, sendo alguns aplicados exclusivamente aos vereadores.

O primeiro não se aplica ao Prefeito, posto que os seus subsídios são o teto ou subteto para agentes políticos locais, conforme redação contida no art. 37, XI da Constituição Federal, que assim estabelece:

*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;*

Portanto, nos municípios o teto ou subteto (para alguns) para fixação dos subsídios dos demais agentes políticos locais (Vice-Prefeito e Vereadores) é o subsídio do Prefeito. Este comando constitucional e encontra previstos na Constituição local, conforme se verifica abaixo, respectivamente para Vereadores e Vice-Prefeito:

*Art. 16 [...] § 3º - A remuneração do Vereador será reajustada na mesma data e no mesmo índice concedido aos servidores municipais, observados como limite os valores percebidos como remuneração, **em espécie, pelo Prefeito Municipal.***

*Art. 52 [...] A remuneração do Vice-Prefeito não poderá exceder a cinquenta por cento do que percebe, **em espécie, o Prefeito Municipal.***



SP
M.



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

O *segundo* limite se encontra previsto no art. 29, VI, que estabelece o percentual que varia de 20% (vinte por cento) a 70% (setenta por cento) a ser aplicado ao subsídio do Deputado Estadual, conforme o número de habitantes do município, impondo limite à fixação dos subsídios dos vereadores, conforme tabela abaixo:

Número de habitantes do município	Limite máximo em relação ao subsídio do deputado estadual
Até 10.000	20%
10.001 a 50.000	30%
50.001 a 100.000	40%
100.001 a 300.000	50%
300.001 a 500.000	60%
Acima de 500.000	75%

No caso, os subsídios dos Vereadores se limitarão ao percentual de 40% (quarenta por cento) dos subsídios dos Deputados Estaduais.

Assim, conforme notícia veiculada pela Assembleia Legislativa/ES⁴¹, foi aprovada lei no exercício de 2022 para vigorar na legislatura (2023/2026), os subsídios dos Deputados Estaduais, que foi escalonado, nos seguintes valores por exercício, que comparado com o limite em percentual permitido para os subsídios dos Vereadores, conforme tabela abaixo:

Exercício	Subsídios dos Deputados	Subsídio máximo dos Vereadores (40%)
2023 (janeiro)	R\$ 29.469,99	R\$ 11.787,99
2023 (abril)	R\$ 31.238,19	R\$ 12.469,27
2024 (fevereiro)	R\$ 33.006,39	R\$ 13.202,55
2025 (fevereiro)	R\$ 34.774,64	R\$ 13.909,85

Precitada notícia veio a se cristalizar na Lei (LE) 11.766/2022:

⁴¹ <https://www.al.es.gov.br/Noticia/2022/12/44028/aprovado-reajuste-para-governador-c-deputados.html>



Handwritten signature and initials



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

LEI Nº 11.766, DE 23 DE dezembro DE 2022

Fixa os subsídios do Governador, do Vice-Governador, dos Secretários de Estado e dos Deputados Estaduais do Espírito Santo.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam fixados, nos termos do § 2º do art. 28 da Constituição Federal e do inciso X do art. 56 da Constituição Estadual, os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado, respectivamente em R\$ 29.496,99 (vinte e nove mil quatrocentos e noventa e seis reais e noventa e nove centavos), R\$ 26.801,03 (vinte e seis mil, oitocentos e um reais e três centavos) e R\$ 23.470,72 (vinte e três mil, quatrocentos e setenta reais e setenta e dois centavos), a partir de 1º de janeiro de 2023.

Art. 2º Os subsídios mensais dos Deputados Estaduais ficam fixados nos seguintes valores:
I - R\$ 29.469,99 (vinte e nove mil, quatrocentos e sessenta e nove reais e noventa e nove centavos), a partir de 1º de janeiro de 2023;

II - R\$ 31.238,19 (trinta e um mil, duzentos e trinta e oito reais e dezenove centavos), a partir de 1º de abril de 2023;

III - R\$ 33.006,39 (trinta e três mil, seis reais e trinta e nove centavos), a partir de 1º de fevereiro de 2024;

IV - R\$ 34.774,64 (trinta e quatro mil, setecentos e setenta e quatro reais e sessenta e quatro centavos), a partir de 1º de fevereiro de 2025.

§1º No mês de aniversário do Deputado, será efetuado o pagamento de adiantamento do 13º (décimo terceiro) subsídio, deduzidos os valores correspondentes ao Imposto de Renda e à contribuição previdenciária do Deputado, os quais serão liquidados no mês de dezembro.

§2º O Deputado Estadual que renunciar ou perder o mandato após receber o 13º (décimo terceiro) subsídio, restituirá ao erário, os meses não trabalhados, à razão de 1/12 (um doze avos).





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

§3º No caso de posse e exercício do Deputado Estadual durante o decurso do ano civil, o pagamento do 13º (décimo terceiro) subsídio será feito excepcionalmente no mês de dezembro, proporcionalmente aos meses do mandato, observada a mesma regra prevista no §2º deste artigo.

Art. 3º Compete aos respectivos órgãos regular os efeitos decorrentes da aplicação desta Lei, cujas despesas resultantes correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, que poderão ser suplementadas, se necessário, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Ficam revogadas as Leis nº 10.317, de 22 de dezembro de 2014, e nº 11.534 de 22 de fevereiro de 2022.

Como é sabido, a próxima legislatura se inicia em **2025 (janeiro)**.

Assim, o limite máximo permitido ao vereador de Viana/ES, a partir de 1º fevereiro será R\$ 13.909,85 (treze mil, novecentos e nove reais e oitenta e cinco centavos).

O terceiro limite se encontra previsto no art. 29, VII, da Constituição Federal, que estabelece que o “o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município”.

O quarto limite se encontra previsto no art. 29-A, §1º, da Constituição Federal ao estabelecer que “a Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores”. Nesta toada, não se pode descuidar da Emenda Constitucional nº 109/202, cuja nova redação ao art. 29-A vigorará na próxima legislatura, conforme disposto no seu art. 7º⁴², trazendo reflexos muito importantes e até mesmo preocupantes para os Parlamentos Municipais, ao incluir a folha de inativos no gasto de pessoal:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, **incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas**, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências

⁴² Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, exceto quanto à alteração do art. 29-A da Constituição Federal, a qual entra em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de publicação desta Emenda Constitucional.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior:

O quinto limite encontra-se na redação do art. 29-A (EC nº 58/2009), que estabelece os limites alterados para percentuais entre 3,5 e 7%, dependendo da população do município:

População	Percentual da Receita Tributária e de Transferências
Até 100.000 hab.	7%
100.000 a 300.000 hab.	6%
300.001 a 500.000 hab.	5%
500.000 a 3.000.000 hab.	4,5%
3.000.001 a 8.000.001 hab.	4%
Acima de 8.000.001 hab.	3,5%

No caso, será observado o percentual de 7% (*sete por cento*) da receita tributária.

3.3.7 Revisão geral Anual dos subsídios dos agentes políticos - mesma legislatura - (i) legalidade

Dispõe o art. 37, X da Constituição Federal:

Art. 37 [...] X – 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;

De pronto, cabe a distinção acerca da diferença entre revisão geral anual (RGA) e reajuste. Neste sentido, é trazido à colação os ensinamentos de BARBOSA, Robson⁴³:

⁴³ Diferença entre revisão geral anual e reajuste remuneratório. https://www.blogservidorlegal.com.br/diferenca-entre-revisao-geral-anual-e-reajuste-remuneratorio/?gclid=CjwKCAiA9NGfBhBvEiwAq5vSy96mUMiyEiGR0oDK0BoLrOvdVYkcaej60ThSn-Oy0VqIVt3qpCiDbhoCPOYQAvD_BwE



Handwritten signature/initials



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

A diferença é sensível, pois apresentam naturezas jurídicas diversas, decorrem de institutos constitucionais distintos e iniciativas legislativas diferenciadas, o que acaba influenciando diretamente no direito à isonomia nos ganhos salariais.

A revisão geral anual tem por alvo a reposição da variação inflacionária que corroe o poder aquisitivo da remuneração, e deve ter a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e envolver todos os servidores públicos, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Em tese, essa reposição inflacionária não representa conquista de melhoria ou aumento remuneratório, pois apenas resgata o poder aquisitivo subtraído pela elevação do custo de vida, vez que mantém o valor real dos salários. Nisso reside a lógica de ser dirigida a todos os servidores, porque sofrem com a mesma corrosão inflacionária, indistintamente.

Já a fixação ou reajuste remuneratório, diferentemente da revisão geral, direcionam-se a reengenharias ou revalorizações de carreiras específicas, mediante reestruturações de tabela, e que por isso, de regra, não são dirigidos a todos os servidores públicos.

[...]

Ainda em relação à revisão geral anual, é certo que os servidores não necessitariam pelear cotidianamente com a Administração para consegui-la, pois trata-se de matéria que, embora esteja na iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não permite discricionariedade administrativa, porque é um comando constitucional impositivo e vinculado que deveria ser obedecido anualmente. Algumas teses foram levadas ao Judiciário para tentar obter a recomposição, as quais serão abordadas numa outra oportunidade.

No mesmo sentido, MEIRELLES, Hely Lopes⁴⁴

Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar de aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outra específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e

⁴⁴ *Direito Administrativo Brasileiro*, 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 459



Handwritten initials and signature in blue ink.



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo.

O tema é bastante tormentoso acerca da extensividade da revisão geral anual (RGA) aos agentes políticos locais, quadrando registrar a manifestação do STF, no sentido de que os subsídios dos agentes políticos locais estão sujeitos a regra da anterioridade da legislação, cuja observância é obrigatória:

"EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.616/2018, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. ACÓRDÃO EMBARGADO DIVERGENTE DA ORIENTAÇÃO DO PLENÁRIO. EMBARGOS ACOLHIDOS. 1. A remuneração de quaisquer agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e do disposto no artigo 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislação para sua fixação (artigo 37, X e XI, CF). Precedentes. 2. Deve-se acolher os embargos de divergência quando o acórdão embargado destoar não apenas do aresto paradigma, mas também da jurisprudência que, posteriormente, consolidou-se na Corte. Hipótese em que a divergência restou demonstrada. 3. Embargos de divergência acolhidos para dar provimento ao recurso extraordinário, a fim de declarar a inconstitucionalidade da lei municipal". (STF, EmbDiv no AgRg no RE 1.217.439-SP, Tribunal Pleno, Ministro Edson Fachin, 23-11-2020, DJe 03-12-2020)

Assim, a fixação dos subsídios dos agentes políticos locais pela edilidade, deve operar seus efeitos apenas na legislação subsequente, sob o entendimento de que *"Embora não estejam necessariamente atreladas a revisão geral anual e irredutibilidade remuneratória, resulta do ordenamento jurídico positivo que tais direitos são circunscritos aos servidores públicos e agentes políticos vitalícios por ocuparem cargos profissionais, cujo regime jurídico é marcadamente distinto daqueles que transitoriamente são investidos em cargos públicos de natureza política. A Constituição Federal não autoriza a revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos, pois esse direito - tal e qual previsto na Constituição Federal (art. 37, X) e Constituição Estadual (art. 115, XI) - é restrito aos servidores públicos em geral".*⁴⁵

⁴⁵ file:///Users/mountainlion/Downloads/ADI-2021729-82.2022.8.26.0000_24.08.22%23reb.pdf





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

Entretanto, a Corte de Contas Estadual/ES se debruçando sobre o tema, conforme se verifica da Decisão 03059/2022-7 – 1º Câmara, de relatoria do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo (Processo nº 04922/2022-6), fez constar o seguinte excerto que é mister ser trazido à colação:

Nesse contexto, destaca-se que o STF⁴⁶ já assentou entendimento no sentido de que:

*"[...] A Constituição não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, **menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período**, embora do artigo 37, X, da Constituição decorra o dever de pronunciamento fundamentado a respeito da impossibilidade de reposição da remuneração dos servidores públicos em dado ano, com demonstração técnica embasada em dados fáticos da conjuntura econômica." (GNN).*

Sob esse prisma, as alegações do denunciante não se mostram capazes de autorizar a adoção da medida cautelar pleiteada, acrescentando-se o fato de que a revisão geral anual fora aprovada há dois meses, encontrando-se incorporada na esfera jurídica dos agentes públicos beneficiados pela recomposição autorizada pela lei.

Não obstante, um ponto não abordado pelo denunciante clama pela atenção desta Tribunal, notadamente pela capacidade de alterar entendimento jurisprudencial e orientativo sedimentado no âmbito desta Corte.

Deve-se analisar com mais profundidade a inclusão dos Vereadores entre os beneficiários da revisão geral anual, por conta, basicamente, de outros dispositivos constitucionais, que, lidos em conjunto com o art. 37, X, da CF, podem ensejar entendimentos divergentes.

É o caso do art. 29, VI, da Constituição Federal, que estabelece:

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:

Trata-se da denominada "regra da legislatura", por meio da qual os subsídios dos edis devem ser fixados pelo Poder Legislativo municipal em cada legislatura para a subsequente, vedando-se, com isso, que se legisle em causa própria.

⁴⁶ STF. Precedente: RE 565.089. Redator do acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 28/4/2020. Tema 19 da Repercussão Geral.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

O aspecto determinante da divergência interpretativa reside na visão de uma corrente doutrinária e jurisprudencial de que a RGA não se confunde com fixação ou aumento remuneratório e, por conta disso, também estaria assegurada aos agentes políticos, incluindo os detentores de mandato eletivo.

Por outro lado, há outra corrente que manifesta entendimento diverso, no sentido de que a regra da legislação, combinada com o princípio da moralidade administrativa, deve ser adotada de maneira mais ampla, impedindo qualquer alteração remuneratória para estes agentes no curso do mandato, inclusive a título de RGA.

Para essa segunda corrente, a RGA seria um benefício assegurado exclusivamente aos servidores públicos, havendo não só para Vereadores, mas também para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, regramento próprio na Constituição que impediria a recomposição inflacionária do subsídio durante a legislatura, não fazendo jus à RGA.

Alguns Tribunais de Contas, dentre os quais este TCEES, têm acolhido a tese de que, por não se tratar de ato que fixe ou reajuste os subsídios, a RGA pode ser concedida aos Vereadores.

Por outro lado, na visão de órgãos do Poder Judiciário, a RGA não seria extensiva aos edis, porquanto tal prática afrontaria a regra da legislação.

Sob esse aspecto, o Supremo Tribunal Federal tem caminhado pelo território da compreensão de que mesmo a RGA - concedida no mesmo exercício - estaria abrangida pela regra da legislação contida no inciso VI do art. 29 da CF. Isso pode ser visualizado em diversos precedentes, dentre os quais o da lavra do ministro Edson Fachin, datado de 24 de janeiro de 2021 (RE 729.732 SP)⁴⁷.

Vale ressaltar que a matéria será apreciada sob o prisma da repercussão geral, uma vez que o plenário do STF reconheceu tal condição no RE nº 1.344.400/SP, formalizando o Tema 1192⁴⁸, conforme se verifica a seguir:

[...]

Não obstante, sugere-se o destaque da matéria para acompanhamento, pela unidade técnica competente, do julgamento do leading case selecionado pelo STF para fins de

⁴⁷ Trecho com adaptações extraído do portal: <https://www.migalhas.com.br/depeso/358007/a-revisao-geral-anual-do-subsidio-de-agentes-politicos>. Acesso em: 30/6/2022.

⁴⁸ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1192>.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

repercussão geral (RE nº 1.344.400/SP), cujo resultado poderá alterar significativamente a orientação jurisprudencial sedimentada nesta Corte em Pareceres em Consulta e Acórdãos.

Conforme se verifica, a Corte de Contas Estadual/ES, firmou entendimento sobre a possibilidade de os agentes políticos locais fazerem jus à concessão do RGA, chamando a atenção, todavia, que precitado entendimento poderá sofrer alteração pelo STF, quando do julgamento da repercussão geral ao Tema 1192, quando assim decidiu:

3. Determinar o acompanhamento, pela unidade técnica competente⁴⁹, do julgamento do leading case selecionado pelo Supremo Tribunal Federal para fins de repercussão geral (RE nº 1.344.400/SP), cujo resultado poderá alterar a orientação sedimentada nesta Corte⁵⁰ em Pareceres em Consulta e Acórdãos, nos termos do item 2.2 desta decisão;

Quadra ressaltar que o Tema 1192 do STF tem a seguinte ementa:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEIS 3.056/2019 E 3.114/2020 DO MUNICÍPIO DE PONTAL. REVISÃO GERAL ANUAL DO SUBSÍDIO DO PREFEITO E DO VICE-PREFEITO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, não reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, que será submetida a posterior julgamento no Plenário físico”. (STF, RE 1.344.400 RG/SP, Ministro Luiz Fux, 16-12-2021, DJe 18-02-2022)

O julgado abaixo do TJMG é no mesmo sentido:

89879606 - REEXAME NECESSÁRIO-CONHECIMENTO DE OFÍCIO. APELAÇÃO CÍVEL. RESOLUÇÃO CÂMARA DE VEREADORES-MODIFICAÇÃO SUBSÍDIOS-OFENSA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE-NÃO SUJEIÇÃO À CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO-SENTENÇA REFORMADA. Nos moldes do artigo 29, inciso VI da Constituição Federal e artigo 178 da Constituição Estadual, a modificação do

⁴⁹ RITCEES: Art. 235. § 2º Se considerar necessária adoção de novo entendimento, a unidade técnica apresentará fundamentos legais e técnicos para balizar sua reapreciação, ficando a critério do Relator apresentar proposta para alteração do parecer em consulta.

⁵⁰ Excerto: 04201/2017-3. Deliberação: Acórdão 00575/2015-1. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/jurisprudencia/detalhar-excerto/?id=9809>. Acesso em: 3/7/2022. Excerto: 03737/2017-3. Deliberação: Parecer em Consulta 00013/2017-3. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/jurisprudencia/detalhar-excerto/?id=10188>. Acesso em 3/7/2022.



gp.
m.



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
 Procedimento Legislativo nº 0326/2023
 Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
 Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

subsídio dos agentes políticos deve produzir efeitos somente para a legislatura subsequente. O STF reconheceu, por unanimidade, a existência de repercussão geral no RE 1344400, em que se discute à luz dos arts. 29, V e VI, 37, X, e 39, §4º, da Constituição Federal a constitucionalidade das Leis 3.056/2019 e 3.114/2020 do Município de Pontal/SP, que preveem revisão geral anual do subsídio mensal do Prefeito e do Vice-Prefeito, considerando-se os princípios da moralidade administrativa, da anterioridade da legislatura e da inalterabilidade do subsídio durante o mandato eletivo. A inconstitucionalidade das Resoluções nº01/2018 e 01/2019 da Câmara de Vereadores do Município de Campestre deve ser reconhecida, por violação ao artigo 29, inciso VI e artigo 37, incisos X e XIII da Constituição Federal e artigo 179 da Constituição Estadual. Precedentes do órgão especial deste Tribunal de Justiça e do STF. Não submissão da inconstitucionalidade das normas municipais à cláusula de reserva de plenário, por expressa disposição do artigo 949, parágrafo único do CPC. Em reexame necessário de ofício, a sentença foi reformada. Prejudicado o recurso voluntário. (TJMG; APCV 5001234-89.2019.8.13.0110; Terceira Câmara Cível; Relª Desª Luzia Divina de Paula Peixoto; Julg. 01/12/2022; DJEMG 16/12/2022)

Registre-se que, apesar do Tema 1192 pender de julgamento na Corte Suprema, o voto do Ministro Luiz Fux ressaltou que “No mérito, não reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, que será submetida a posterior julgamento no Plenário físico”.

Lado outro, a fixação dos subsídios dos vereadores somente trará efeitos financeiros na próxima legislatura. Assim, até lá o Plenário da Corte Suprema poderá ter decidido ou não a este respeito.

Com isso fica evidenciada que a proposta legislativa retratada no Projeto de Lei nº 05/2023 não contraria a decisão no voto do Ministro Luiz Fux, vez que “No mérito, não reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria”, bem como atende a Decisão 03059/2022-7 – 1ª Câmara do TCEES.

Ainda sobre o assunto, o TCMPE, no Processo 202100123-00, no voto da Conselheira Mara Lúcia, fez anotar o seguinte excerto do Parecer nº 023/2021/DIJUR/TCMPA, em consulta pelo Município de Placas, sobre a possibilidade de os agentes políticos daquela municipalidade faz jus a percepção da revisão geral anual (RGA), no período compreendido pela vedação contida na Lcp 173/2020:

EMENTA: CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, FINANCEIRO. MAJORAÇÃO DE SUBSÍDIO DE AGENTES POLÍTICOS. PANDEMIA

50



Handwritten signatures and initials



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

DO "NOVO CORONAVÍRUS" (COVID-19). VEDAÇÕES DO ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. INCISOS I E IX. PROIBIÇÃO DE CONCESSÃO DE VANTAGEM, AUMENTO, REAJUSTE OU ADEQUAÇÃO DE REMUNERAÇÃO. REVISÃO GERAL ANUAL. A CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO NA CONCESSÃO DE PROGRESSÕES E PROMOÇÕES FUNCIONAIS. 1. Os subsídios podem ser fixados, observando os preceitos das Constituições Federal, Estaduais e Leis Orgânicas, ou seja, o ato pode ser praticado, entretanto, os efeitos financeiros ficam suspensos até 31/12/2021, não podendo tais restrições serem mantidas em período posterior. 2. A LDO e a LOA poderão, portanto, conter dispositivos e autorizações que versem sobre as proibições contidas no art. 8º, porém, os efeitos somente poderão ser implementados após a data de 31/12/2021, sendo vedado expressamente que a LDO e a LOA contenham cláusula de retroatividade, nos termos do §3º, do art. 8º da LC nº 173/2020. 3. Os subsídios dos vereadores, secretários, vice-prefeito e prefeito, podem ser fixados com alteração/majoração, observando os preceitos das Constituições Federal, Estaduais e Leis Orgânicas, ou seja, o ato pode ser praticado, entretanto, os efeitos financeiros ficam suspensos até 31/12/2021, não podendo tais restrições serem mantidas em período posterior, em respeito às vedações contidas no inciso I, do art. 8º, da LC nº 173/2020. 4. A revisão geral anual pode ser concedida, nos termos do art. 37, inciso X da Constituição Federal, todavia, só terá efeitos financeiros a partir de 01 de janeiro de 2022, em respeito as vedações estabelecidas na LC nº 173/2020. 5. Os vereadores podem perceber a parcela referente ao 13º Salário, desde que observados os limites constitucionais e legais dos regimes remuneratórios previstos aos mesmos, de acordo com o Poder a que estejam vinculados, atentando-se que tal parcela repercute nos limites máximos estabelecidos ao regime de subsídios dos agentes políticos municipais, calculados por exercício financeiro, consignados junto à Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal, ratificados na Instrução Normativa nº 004/2015/TCM-PA. 6. Os impactos decorrentes da pandemia do "NOVO CORONAVÍRUS" (COVID-19), bem como os benefícios financeiros estabelecidos pela LC n.º 173/2020, atinge todos os estes federados no Estado do Pará, comportando, o alcance das vedações previstas no art. 8º, da citada norma, a todos os entes jurisdicionados do TCM-PA.

Portanto, a Corte de Contas dos Municípios do Pará entende que os agentes políticos farão jus a percepção da RGA somente após 31/12/2021, isto é, após o período da pandemia; evidenciando, assim, a possibilidade da extensão dos benefícios à classe de agentes políticos locais. Apesar disso, registre-se, que o tema não deixa de ser controverso, ao tempo que palpitante.



PP
M



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
 Procedimento Legislativo nº 0326/2023
 Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
 Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

Neste passo, o TJMG se manifestou favorável, inclusive destacando que a recomposição da moeda diante da inflação ou dos ganhos em espécie não ofende o princípio da moralidade e, nem tampouco o disposto no art. 39, §4º da Carta Política Federal, conforme ementa abaixo:

EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA - AÇÃO POPULAR - SUBSÍDIOS - AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS - LEI MUNICIPAL N. 11.016/2016 - REVISÃO PARA RECOMPOSIÇÃO DE GANHOS - POSSIBILIDADE - APLICABILIDADE DO ART. 29, VI, E ART. 37, X, DA CF - VIOLAÇÃO AO PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI 101/2000 - NÃO VERIFICADA - IMPROCEDÊNCIA DA DEMANDA - SENTENÇA CONFIRMADA EM REMESSA NECESSÁRIA. 1) Nos termos da Súmula n. 73 do Tribunal de Contas de Minas Gerais, no curso da legislatura não está vedada a recomposição dos ganhos em espécie, devida aos agentes políticos, tendo em vista a perda do valor aquisitivo da moeda, devendo ser observados na fixação dos subsídios, a incidência de índice oficial de recomposição da moeda, não havendo, portanto, que se falar em ofensa ao princípio da moralidade quanto a fixação da referida recomposição de ganhos para a próxima legislatura. 2) Restando demonstrada que a Lei Municipal n. 11.016/2016 limitou-se a conceder revisão nos subsídios dos Agentes Políticos, não há que se falar em ofensa ao art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n. 101/2000), 3) Sentença confirmada em remessa necessária.

E, bem assim o TJSP:

*78799641 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.905, de 30 de setembro de 2020, do Município de Monte Alegre do Sul que dispõe sobre a fixação, nos termos do art. 29, V, da Constituição Federal, dos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito de Monte Alegre do Sul. Remuneração de agentes políticos municipais (Prefeito e Vice-Prefeito). Inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º da norma impugnada. **Redução dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo Municipal. Princípio da irredutibilidade de vencimentos. Interpretação do artigo 37, inciso XV, da Constituição Federal. Redução do subsídio mensal do Prefeito que afeta o teto do funcionalismo municipal (artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal). Ofensa aos artigos 115, inciso XVII e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Revisão anual da remuneração dos agentes do Poder Executivo (artigo 3º). Possibilidade, como agentes políticos, porquanto não há vedação específica nos textos constitucionais, conforme artigos 37, X, 39, § 4º, da Constituição Federal e artigo 115, XI, da Constituição Federal. Exceção referente à regra da legislatura que se dirige exclusivamente aos integrantes do Poder Legislativo, nos termos do artigo 29, VI, da Constituição Federal. Precedentes do Colendo Órgão Especial.***

52



Handwritten signature in blue ink.



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
 Procedimento Legislativo nº 0326/2023
 Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
 Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

Pedido parcialmente procedente. (TJSP; ADI 2289954-44.2020.8.26.0000; Ac. 14919394; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Soares Levada; Julg. 28/07/2021; DJESP 03/09/2021; Pág. 4041)

E, por derradeiro, a interpretação que ainda prevalece no âmbito deste e. Tribunal de Contas assegura que o princípio da imutabilidade é mitigado pela possibilidade, constitucionalmente prevista, de aplicação da revisão anual geral também aos subsídios, sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, X). Evidentemente que tais revisões submetem-se às limitações próprias dos subsídios, conforme cada Poder.⁵¹

Ressalte-se também que, a iniciativa da lei caberá ao Prefeito Municipal, inclusive para os Vereadores, conforme entendimento do TCESP, no sentido de que “a expressão “iniciativa privativa”, esta Corte, alterando posicionamento anterior, decidiu no TC-021730.989.20-9 que a RGA depende de lei específica de iniciativa do Chefe do Executivo, interpretando que a referida locução constitucional (“iniciativa privativa”) está relacionada aos entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Essa posição guarda harmonia com julgados do STF, dentre os quais o tratado na ADI nº 2.726⁵² e da ADI nº 3.968.⁵³

Oportuno se registrar que os subsídios dos agentes políticos locais se submetem à revisão anual que tem por alvo a reposição da variação inflacionária que corroeu o poder aquisitivo da remuneração (incidente na legislação).

Assim, a conclusão a que se chega neste parecer, diante da controvérsia reinante, é que a melhor solução, mais prudente, é encontrada na máxima popular de que “é melhor prevenir do que remediar”, isto é: é melhor que a proposta legislativa contenha a revisão anual (RGA): i) a **uma**, porque o Tema 1192 do STF (RE 1.344.400 RG/SP), ainda que pendente de julgamento, no mérito, expressamente, não reafirmou jurisprudência dominante; ii) a **duas**, porque esta indo ao encontro de decisões de Tribunais de Contas Estaduais (TCEPA, TCEMG e TCESP), inclusive do TCEES, na Decisão 03059/2022-7 – 1ª Câmara; a **três**, porque no caso de decisão em contrário pelo STF não se aplicaria o comando que a afrontasse (decisão) e; a **quatro**, porque no caso de não ser contemplada no texto da lei, os agentes políticos não poderiam fazer jus, ainda que a decisão do STF fosse favorável, vez que não seria observado o princípio da anterioridade da legislação.

Entretanto, a fixação (de uma para outra legislatura), não se sujeita a qualquer índice e/ou cálculo relativo à inflação, mas tão somente aos limites e princípios

⁵¹ <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Remunera%C3%A7%C3%A3o%20de%20Agentes%20Pol%C3%ADticos.pdf>

⁵² STF – ADI nº 2.726. Relator MAURÍCIO CORRÊA. Data da publicação: DJ de 19/08/2003.

⁵³ STF – ADI nº 3.968. Relator LUIZ FUX. Data da publicação: DJe de 18/12/2019



PP.
 SP.



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

constitucionais e infraconstitucionais pertinente; devendo, entretanto, o legislador municipal ter moderação e/ou proporcionalidade naquilo que foi fixado na legislatura anterior para ser projetado para a próxima legislatura. (Recomendação nº 01)

3.3.8 Irredutibilidade – não assegurado

O art. 37, XV, da CF, assegura que são irredutíveis os subsídios e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos, ressalvadas as disposições dos incisos XI e XIV do mesmo artigo (limite máximo, chamado de "teto"), do art. 39, § 4º (subsídio em parcela única), e dos arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I (que, em suma, determinam tratamento isonômico de contribuintes e tratam do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza).⁵⁴

Os incisos XI, XIV e XV do art. 37 da Carta Política Federal rezam que:

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;

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

⁵⁴ [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Remuneracao de Agentes Políticos.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Remuneracao%20de%20Agentes%20Politic...)





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Portanto, a Carta Política Federal somente assegura a irredutibilidade de vencimentos aos servidores públicos, não alcançando, portanto, aos agentes políticos, inclusive dos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Mas qual foi o motivo que levou o legislador constituinte a assim entender por ocasião da elaboração da Carta Constitucional Federal?

A resposta se encontra no vínculo que cada agente público exerce na Administração Pública. Parte da premissa de que todo agente público é agente político, mas a recíproca não é verdadeira, pois integra o primeiro grupo os servidores públicos. Assim, agente público é todo aquele que presta qualquer tipo de serviço ao Estado, que exerce funções públicas, no sentido mais amplo possível dessa expressão, significando qualquer atividade pública. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) conceitua agente público como “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”. Trata-se, pois, de um gênero. O agente político é aquele investido em seu cargo por meio de eleição, nomeação ou designação, cuja competência advém da própria Constituição, como os Chefes de Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, Ministros de Estado e de Secretários nas Unidades da Federação, os quais não se sujeitam ao processo administrativo disciplinar.⁵⁵

Essa distinção entre a espécie (agentes políticos) e o gênero (agentes públicos) confere distinção remuneratória consoante a doutrina, destacando que os agentes políticos não têm vínculo profissional, mas político. Assim, ainda quanto ao conceito de agentes políticos, é o escólio de MERIELLES, Hely Lopes⁵⁶:

(...) os componentes do governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões por nomeação, eleição, designação ou delegação, para o exercício de atribuições constitucionais. Nesta categoria encontram-se, na órbita municipal, o chefe do Executivo (prefeito) e seus auxiliares imediatos (secretários municipais), os membros do Poder Legislativo (vereadores), os membros dos Tribunais de

⁵⁵ <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/perguntas-frequentes/agentes-publicos-e-agentes-politicos>

⁵⁶ *Direito Municipal Brasileiro*. 15. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 582.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

Contas (nos municípios onde houver) e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições constitucionais. (...)

Também MELLO, Celso Antônio Bandeira de:⁵⁷

(...) os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e Vereadores.

O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um munus público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da civitas e, por isto, candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade.

A relação jurídica que os vincula ao Estado é de natureza institucional, estatutária. Seus direitos e deveres não advêm de contrato travado com o Poder Público, mas descendem diretamente da Constituição e das leis. (...)

E, ainda, CARVALHO FILHO, José dos Santos⁵⁸ mostra que aos agentes políticos incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público. Eles desenham os destinos fundamentais do Estado e criam estratégias políticas por eles consideradas necessárias e convenientes. Orienta o autor que os agentes políticos são os Chefes do Poder Executivo (Presidente, Governador e Prefeito), seus auxiliares (Ministros e Secretários Estaduais e Municipais) e os membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores).

Assim, no cotejo do art. 39, §4º, c/c art. 37, XV, ambos da Carta Política Federal, conclui-se que o sistema remuneratório dos agentes políticos é através dos subsídios, por meio do pagamento de parcelas únicas, ou seja, indivisas e insuscetíveis de aditamentos

⁵⁷ *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed., rev. e atual. 2014, São Paulo: Malheiros, p. 251 e 252.

⁵⁸ *Manual de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 590.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

ou acréscimos de qualquer espécie, que por não manterem vínculo profissional com a Administração Pública não lhes é assegurada a irredutibilidade de vencimentos, no caso, subsídios.

Neste sentido, são os seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 1º DA LEI MUNICIPAL Nº 602/2012, DE AGUDOS DO SUL. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO DO PREFEITO PARA A LEGISLATURA 2013/2016. ALEGADA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE SUBSÍDIOS (ART. 34, II, DA CE). INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO AOS AGENTES POLÍTICOS. INEXISTÊNCIA DE REDUÇÃO EM RAZÃO DA ALTERAÇÃO DO MANDATO ELETIVO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (TJPR - Órgão Especial - AI - 1230403-5 - Curitiba -Rel.: Guilherme Freire de Barros Teixeira - Unânime - J. 21.09.2015).

90434030 - **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SILVEIRA MARTINS/RS. LEI Nº 1.570/2020. DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DO PREFEITO E DO VICE-PREFEITO PARA A PRÓXIMA LEGISLATURA (2021-2024). ANTERIORIDADE RESPEITADA. VALORES INFERIORES À ANTERIOR LEGISLATURA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS E DA RAZOABILIDADE NÃO CARACTERIZADA. 1. Lei Municipal nº 1.570, de 03 de novembro de 2020, do Município de Silveira Martins/RS, que dispõe sobre a fixação dos subsídios mensais do Prefeito e Vice-Prefeito Municipal para o quadriênio 2021/2024. 2. Os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito devem ser fixados pela Câmara Municipal de Vereadores, em cada legislatura para a subsequente, de acordo com o artigo 11 da Constituição Estadual. Caso em que a proposição que deu origem à Lei objurgada é de autoria do Poder Legislativo, sendo os valores estabelecidos para a próxima legislatura. 3. Em relação à irredutibilidade salarial, previsto no artigo 37, inciso XV, da Constituição Federal, de ser asseverado que a aplicação de tal princípio ocorre para com os ocupantes de cargos e empregos públicos, não sendo extensível aos agentes políticos, os quais têm seus subsídios fixados sempre de uma legislatura para outra, de forma originária. Não se cuida de modificação da remuneração dos agentes políticos no período da mesma legislatura, o que é vedado pelo princípio da anterioridade. 4. In casu, não obstante os valores estabelecidos sejam inferiores aos fixados para a anterior legislatura, resta observada a anterioridade prevista na Constituição Estadual, sem configurar afronta ao princípio da irredutibilidade de subsídios/vencimentos, tendo em vista que a fixação dos subsídios é originária, bem assim ofensa ao princípio da razoabilidade. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (TJRS;****

57





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

*DirInc 0049190-87.2021.8.21.7000; Proc 70085356376; Porto Alegre; Tribunal Pleno;
Rel. Des. Rui Portanova; Julg. 18/03/2022; DJERS 28/03/2022)*

*60129206 - APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA. Ex-vereadores do município de São José do Campestre/RN. Fixação dos subsídios máximos estipulados pela Lei Municipal nº 637/2008. Redução pela resolução nº 01/2009, editada pela Câmara Municipal, para fins de adequação à Emenda Constitucional nº 25/2000. Pretensão de obter a declaração de inconstitucionalidade da resolução nº 01/2009 da referida casa legislativa, bem como da supressão de texto por inconstitucionalidade da conjunção "até" presente no artigo 1º da Lei Municipal nº 637/2008. **Rejeição. Irredutibilidade vencimental prevista no artigo 37, inciso XV, da Constituição Federal. Agentes políticos não contemplados.** Sentença mantida. Conhecimento e desprovemento do apelo. (TJRN; AC 0000680-96.2011.8.20.0153; Câmara Cível; Rel. Des. Amílcar Maia; DJRN 25/05/2021)*

0170551 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PARECÍ NOVO. LEI MUNICIPAL Nº 2.553/2020. NORMA QUE FIXA OS SUBSÍDIOS DO PREFEITO E DO VICE-PREFEITO PARA A PRÓXIMA LEGISLATURA (2021-2024). ANTERIORIDADE RESPEITADA. VALORES INFERIORES À LEGISLATURA EM ANDAMENTO (2017-2020). AFRONTA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE NÃO VERIFICADA. PERCEPÇÃO DE GRATIFICAÇÃO NATALINA QUE DEPENDE DE PREVISÃO EM LEI LOCAL. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. 1. Os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito devem ser fixados pela Câmara Municipal de Vereadores, em cada legislatura para a subsequente, conforme o disposto no art. 11 da Constituição do Estado. Na espécie, a proposição que deu origem ao diploma impugnado é de autoria do legislativo, sendo os valores estabelecidos para a próxima legislatura. 2. O princípio da irredutibilidade salarial (art. 37, inciso XV, da CF; art. 29, inciso II, da CE) aplica-se aos ocupantes de cargos e empregos públicos, não sendo extensível aos ocupantes de cargos políticos eletivos, os quais têm seus subsídios fixados sempre de uma legislatura para outra, de forma originária. Outrossim, não se trata aqui de modificação da remuneração dos agentes políticos no período da mesma legislatura, o que é vedado pelo princípio da anterioridade. 3. Ainda que os valores sejam inferiores aos previstos para a legislatura em andamento, não se vislumbra qualquer ofensa ao princípio da razoabilidade. Os subsídios mostram-se compatíveis com a função desempenhada, levando-se em conta, ainda, o tamanho do Município. 4. A percepção de décimo terceiro salário e de terço de férias por agentes políticos remunerados por subsídio, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal (RE nº 650.898/RS), pressupõe a previsão em Lei local. Nesse cenário, o legislador municipal, atuando nos limites de sua autonomia, optou por não prever a gratificação natalina para a próxima legislatura. 5. O novo subsídio do Prefeito terá

58





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

reflexos no limite remuneratório aplicado ao funcionalismo municipal, consoante o previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 41/2003. Tal readequação, contudo, não viola a garantia de irredutibilidade, que é expressamente ressaltada pela Constituição Federal em relação ao teto remuneratório. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (TJRS; DirInc 0042734-58.2020.8.21.7000; Proc 70084043751; Porto Alegre; Tribunal Pleno; Rel. Des. Luiz Felipe Brasil Santos; Julg. 17/07/2020; DJERS 23/07/2020)

67259913 - APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. Servidor público municipal. Ação declaratória c/c cobrança. Gratificação permanente por ocupação de cargo comissionado (art. 85 da Lei Municipal nº 1.069/91). Improcedência na origem. Reclamo autoral. Redução dos valores pagos a título de gratificação permanente, no patamar de 40% (quarenta por cento) da diferença entre o cargo de provimento efetivo e o cargo em comissão. Suposta violação aos princípios da legalidade e da irredutibilidade salarial. Não ocorrência. Verbas erroneamente pagas a maior pela municipalidade nos meses de julho e agosto de 2013. Impossibilidade de sua manutenção. Vantagem que, ademais, não se vincula ao subsídio dos agentes políticos. Sentença mantida. Recurso conhecido e desprovido. (TJSC; AC 0303732-33.2015.8.24.0005; Balneário Camboriú; Quarta Câmara de Direito Público; Rel. Des. Odson Cardoso Filho; DJSC 25/08/2020; Pag. 221)

Portanto, os subsídios dos agentes políticos não fazem jus a irredutibilidade de remuneração, diante da ausência de vínculo profissional com a Administração Pública.

3.3.9 Subsídio complementar – atribuições da presidência - constitucionalidade

Apesar do disposto no §4º do art. 39 da Constituição Federal, o §1º, I do mesmo comando legal estabelece que:

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

Registre-se de pronto que a redação do §1º do art. 39 da Carta Política Federal quebrou o princípio da isonomia existente no sistema remuneratório dos servidores públicos, entre cargos e atribuições assemelhadas entre os poderes.

Conforme se verifica, o § 4º do art. 39 já reproduzido vedou ao membro de Poder ou ao detentor de mandato eletivo receber gratificação, verba de representação ou qualquer outra espécie remuneratória. Contudo, o § 1º do mesmo comando constitucional assevera que a fixação dos padrões de vencimento e demais componentes do sistema remuneratório deverá observar a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos.

Dessa forma, se considerarmos este parâmetro constitucional seria razoável diferenciar a remuneração do Presidente da Câmara Municipal, haja vista as peculiaridades do cargo e o grau de responsabilidade mais elevado em razão da acumulação das atribuições de vereador com ordenador de despesas.

Entretanto, o Tribunal de Contas de Minas Gerais tem entendimento sobre a impossibilidade, conforme se infere da seguinte emenda do v. Acórdão:

Consulta - Câmara municipal - Impossibilidade de fixação de subsídios diferenciados para vereadores componentes de mesa diretora - Possibilidade de ressarcimento, a título de indenização, das despesas excepcionais realizadas pelo vereador no exercício do cargo - Comprovação dos gastos em regular processo de prestação de contas - Reforma do entendimento do Tribunal - Caráter normativo do parecer emitido em consulta - Efeito ex nunc - Prevalência na próxima legislatura - Obediência ao princípio da anterioridade na fixação da remuneração dos edis." - Consulta nº. 747.263, do TCE/MG (g.n.)

Mas por outro lado, alguns Tribunais de Contas TCERN, TCEPE, TCEPB e TCESP já se manifestaram pela possibilidade de pagamento da verba e/ou gratificação de representação a ser concedida ao Presidente da Câmara Municipal, como é o caso do TCESP **Consulta** (TC-018801/026/01 6) respondida à Câmara Municipal de Vinhedo, esta e. Corte de Contas interpretou que o Presidente da Câmara pode receber subsídio maior que o dos outros Vereadores. Neste caso, devem ser observados os limites constitucionais e infraconstitucionais estabelecidos.

Inclusive a Corte de Contas Estadual/ES, no voto do e. Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, fazendo remissão ao julgado do TJES, da lavra do Desembargador José



Handwritten signatures and initials in blue ink.



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

Paulo Calmon Nogueira Gama (ADI 100100008570; Tribunal Pleno; DJES 04/11/2010; p. 31), cujo excerto é o seguinte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE CONDIÇÕES DA AÇÃO. REJEITADA. MÉRITO. ART. 2º DA LEI Nº 670/2008 DO MUNICÍPIO DE DORES DO RIO PRETO. FIXAÇÃO DE VERBA PELO EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES REPRESENTATIVA E ADMINISTRATIVA AO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES. PARCELA DE CUNHO REMUNERATÓRIO. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE RESPEITAR O TETO CONSTITUCIONAL. CONFLITO COM A ALÍNEA A DO INCISO II DO ART. 26 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, CORRESPONDENTE À ALÍNEA A DO INCISO VI DO ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. [...] 2) o detentor de mandato eletivo será remunerado exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (§4º do art. 39 da CF). 3) contudo, a jurisprudência pátria e o tribunal de contas admitem que os presidentes das câmaras municipais percebam valor diferenciado dos demais vereadores em razão do exercício das funções representativa e administrativa, sempre respeitando o teto previsto no inciso VI do art. 29 da CF [...]

culminou no Parecer/Consulta TC-013/2012, no Processo TC-2290/2009, publicado no DOE de 28/-1/2013, com a seguinte ementa:

SUBSÍDIO DO PRESIDENTE DA CÂMARA - POSSIBILIDADE DE EXCEDER OS LIMITES QUE A LEI PREVÊ PARA O PAGAMENTO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES - FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO DIFERENCIADO EM RAZÃO DAS ATRIBUIÇÕES - DEVER DE OBSERVAR OS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.

Portanto, o Presidente da Câmara Municipal poderá perceber verba ou gratificação de representação, desde que observado os limites constitucionais. Nesta toada, como a proposta legislativa vai fixar os subsídios dos vereadores para a legislatura de 2025/2028, será de R\$ 12.000,00 (doze mil reais); e, aplicando-se o percentual de 40% (quarenta por cento) sobre o subsídio dos Deputados a vigor em fevereiro de 2025, resultará no valor constante da tabela abaixo:

61





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico - Consultoria Jurídica/ Procuradoria
 Procedimento Legislativo nº 0326/2023
 Procuradoria - Dra. Luana do Amaral Peterle - Matrícula 1341
 Consultoria Jurídica - Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento - Matrícula 0053

Exercício	Subsídios dos Deputados	Subsídio máximo dos Vereadores (40%)
2025 (fevereiro)	R\$ 34.774,64	R\$ 13.909,85

resultará que valor máximo permitido será de R\$ 13.909,85 (treze mil, novecentos e nove reais e oitenta e cinco centavos). Assim, o Presidente da Câmara Municipal de Viana poderá perceber, a título de subsídios complementar e/ou diferenciado pela atribuições do cargo de presidente, em até 13% (treze por cento) sobre os subsídios dos Vereadores, a serem pagos a partir de fevereiro/2025, que corresponderá a R\$ 1.808,28 (hum mil, oitocentos e oito reais e vinte e oito centavos).

Verifica-se, que este valor é menor que o valor máximo permitido a partir de fevereiro de 2025, a serem pagos diante da previsão contida no art. 39, §1º, I, observado o duplo teto constitucional (art. 37, XI, e/c art. 29, V), todos da Carta Política Federal, pela atribuição e responsabilidade do cargo.

3.3.10 Observância ao art. 16, I e II LRF

A Lcp 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), estabelece no seu art. 16, I e II, estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete o aumento da despesa deve ser acompanhada – além da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (inciso I) – da exigência da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO (inciso II).

Este comando infraconstitucional visa prevenir a realização de despesas que comprometessem o equilíbrio orçamentário tão almejado, priorizando, desta forma, o planejamento. Assim, consoante a doutrina, para que seja verificado o aumento da despesa, é necessário que a criação, expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental sejam acrescidas à execução orçamentária do exercício vigente e que também sejam ações de efeito prolongado, que se estendam por mais de um exercício financeiro, podendo gerar desequilíbrio.⁵⁹

⁵⁹ <https://radar.ibegesp.org.br/aumento-das-despesas-e-a-exigencia-da-declaracao-do-ordenador/>





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

Entretanto, existe exceções para que dispensa as exigências previstas no art. 16, I e II da LRF: i) o *primeiro* é de ordem infraconstitucional, contido no §3º do próprio art. 16, que são relativas as despesas irrelevantes previstas na LDO, quais sejam, aquelas que não ultrapassem, para bens e serviços, os limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993; e o *segundo*, é de ordem constitucional, prevista no art. 17, §1º, c/c §6º da LRF que estabelecem:

Art. 17 [...] §1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

Relembrando, por sua vez que o art. 37, X da Constituição Federal, estabelece:

Art. 37 [...] X - 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;

Por sua vez, o art. 21, I, a, c/c art. 16, ambos da LRF, estabelecem que:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Neste sentido, o TCEES no Parecer/Consulta TC-013/2002, com a seguinte ementa:

REVISÃO GERAL ANUAL DOS SUBSÍDIOS E VENCIMENTOS - ARTIGO 37 INCISO X CONSTITUIÇÃO FEDERAL - MATÉRIA RESERVADA À LEI – ADEQUAÇÃO ORÇAMENTARIA E FINANCEIRA COM A LOA, LDO E PPA - COMPROVAÇÃO DE NÃO AFETAÇÃO DAS METAS DE RESULTADOS FISCAIS - UTILIZAÇÃO DO IPC-FIPE - CORREÇÃO REFERENTE AOS DOZE MESES APÓS A DATA BASE.

registrou na oportunidade quanto a indagação

5) Como se enquadram os aumentos com despesa de pessoal decorrentes da revisão geral anual ante ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal? Há em todo o conteúdo da LRF, perfeita compatibilidade com os ditames constitucionais, especificamente quanto ao controle financeiro e orçamentário do ente público. Assim sendo, os legisladores pátrios buscaram harmonizar os efeitos da limitação legal dos aumentos de despesas com pessoal decorrentes da aplicação da revisão geral prevista no art 37, inc. X, CRFB, em relação aos limites totais de gastos com pessoal Tem-se na verdade, que o aumento da despesa gerado pela revisão geral anual é excepcionado em relação às regras limitadoras, criando-se uma espécie de 'tratamento diferenciado' para essa classe de despesa, a fim de garantir a eficácia da garantia constitucional de revisão remuneratória, que é evidenciado nos seguintes dispositivos da LRF: 1) desnecessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes (art. 17, §1º, c/c §6º); 2) desnecessidade de demonstração da origem dos recursos para custeio (art. 17, §1º, c/c §6º); 'Art. 17, §1º. Os atos que criam ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio (§6º). O disposto no §6º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de trata o inciso X do art. 37 da Constituição'. Lei Complementar Federal n.º 101, Lei de Responsabilidade Fiscal (grifo nosso). Em resumo, apesar de a aplicação do art. 37, inc. X, da Carta Magna ensejar um aumento na despesa de pessoal, e ser esta uma despesa continuada, somente será exigido para a implementação desta revisão geral, a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o PPA e com a LDO (ar





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

art 16, II, LRF); além da comprovação de não afetação das metas de resultados fiscais (art. 17, §2º LRF).

A desnecessidade do cumprimento do disposto no art. 16, I da LRF, quanto a estimativa do impacto orçamentário-financeiro é direcionado exclusivamente a RGA (CF, art. 37, X), não se aplicando, portanto, a fixação dos subsídios dos agentes políticos locais. Nesta toada, já se manifestou o TCESP⁶⁰ no sentido de que "Ainda, indispensável destacar que os subsídios dos agentes políticos são Despesas de Pessoal, e como tal devem observar os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)". Ainda quanto a RGA deverá observar o disposto no art. 16, II da LRF, cuja iniciativa é privativa do Prefeito, conforme já analisado

Portanto, a matéria prevista no Projeto de Lei nº 05/2023 deverá observar o disposto no art. 16, I (estimativa do impacto orçamentário financeiro), no caso para o exercício de 2025 e, ainda a previsão contida no inciso II, qual seja, a declaração do ordenador de despesa: i) Prefeito, para os subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo e; ii) Presidente da Câmara Municipal, para os agentes políticos do Poder Legislativo) – (Recomendação nº 02)

3.3.11 Princípio da publicidade

O art. 39, § 6º da Constituição Federal estabelece que § 6º "Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos". Assim, precitado comando constitucional visa atender aos princípios da publicidade e transparência, requisitos para a eficácia e moralidade da Administração Pública (CF, art. 37, caput).

3.4 Técnica legislativa

Por fim, cabe ser analisada a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho⁶¹, "A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torna-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei." Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda⁶², ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à

⁶⁰ <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Remunera%C3%A7%C3%A3o%20de%20Agentes%20Pol%C3%ADticos.pdf>

⁶¹ Técnica legislativa: legística formal. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

⁶² Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Parecer Jurídico – Consultoria Jurídica/ Procuradoria
Procedimento Legislativo nº 0326/2023
Procuradoria – Dra. Luana do Amaral Peterle – Matrícula 1341
Consultoria Jurídica – Dr. Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento – Matrícula 0053

ciência do Direito, segundo o qual "não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito."

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como meta a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

O Projeto de Lei nº 05/2023 se encontra regular quanto a técnica legislativa, conforme previsto na Lcp 95/98.

4 Conclusão

Como a matéria sob o exame se encontra devidamente amoldada a legislação constitucional e infraconstitucional, tanto quanto ao aspecto formal, quanto ao aspecto material, **opina** a Consultoria Jurídica e Procuradoria pela **constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 05/2023, observadas as recomendações.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e/ou comissões permanentes.

Viana/ES, 06 de março de 2023.

Luana do Amaral Peterle
Procuradora - Matrícula 1341

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento
Consultor Jurídico – Matrícula nº 0053

