



**CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUARI
MINAS GERAIS**

CONSULTORIA JURÍDICA

PARECER Nº 9/2025

Projeto de lei n. 11/2025, que “Altera o subsídio dos Vereadores, fixado pela Lei n. 5.806, de 29 de setembro de 2016, e mantido para a atual legislatura” /Proponente: Mesa da Câmara

O subsídios dos vereadores devem ser fixados de uma legislatura para outra, nos termos do art. 29, da Constituição Federal, antes das eleições, respeitando os princípios da moralidade e impessoalidade.

No Município de Araguari não houve, na última legislatura, esta fixação, devendo então, na atual legislatura, ser expressamente mantido o subsídio que se encontrava em vigor anteriormente, permitida a correção por revisão, dentro dos limites constitucionais.

É o que se propõe com o projeto sob análise.

A matéria não possui, pois, óbices de natureza jurídica, podendo ser objeto de apreciação pelo Plenário, ao qual cabe a análise de mérito.

Em anexo, parecer e acórdão que respaldam o entendimento.

É o nosso parecer, **salvo melhor juízo.**

Araguari, em data das assinaturas eletrônicas.

Hamilton Flávio de Lima
Procurador

Ilza Maria Naves de Resende
Advogada



Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM
Laboratório de Administração Municipal – LAM

O Subsídio dos Vereadores

O Subsídio dos Vereadores

Copyright © by Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM
Largo IBAM nº 1 – Humaitá – 22271-070 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (21) 2536-9797 – Fax: (21) 2266-4395
E-mail: ibam@ibam.org.br – Web: www.ibam.org.br

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação,
desde que citada a fonte.

Elaborado em janeiro de 2005

Rachel Farhi
Chefe da Consultoria Jurídica do IBAM

Paulo Timm (coordenação)
Isabel Newlands (apoio logístico)

O **Laboratório de Administração Municipal - LAM** é a unidade do IBAM que tem como missão oferecer aos Governos locais instrumentos da gestão pública mediante assistência técnica à distância. Entre os trabalhos oferecidos pelo LAM, destacam-se modelos de atos normativos e demais documentos que apóiem as Administrações Municipais a viabilizar a organização e o funcionamento dos seus serviços. Criado em 1958, o LAM, núcleo responsável pela produção de idéias e soluções aos anseios das comunidades locais, ao longo de sua existência, vem utilizando diferentes metodologias de trabalho, sempre em sintonia com as transformações jurídico-institucionais enfrentadas pelo país. O desenvolvimento de produtos pelo LAM resulta do apoio sistemático que as Prefeituras, Câmaras Municipais e demais entidades associadas dão ao Instituto, através de suas contribuições anuais.

SUMÁRIO

1. Introdução	2
2. Subsídios dos Vereadores. Limites máximos e necessidade de fixação em parcela única.	3
3. Teto	4
4. Natureza do ato normativo fixador dos subsídios do Vereador, momento de sua fixação e revisão anual. Emendas Constitucionais nºs. 25/2000 e 41/03 art. 1º	7
5. Limites da despesa de pessoal da Câmara Municipal. Art. 29º da EC nº 25/00 se sobrepõem àqueles da LC 101/00.....	8
6. Ausência de fixação dos subsídios dos Vereadores. Intempestividade	9
7. Inviabilidade da fixação dos subsídios dos Vereadores em percentuais incidentes sobre os subsídios dos Deputados Estaduais.....	10
8. Revisão anual dos subsídios dos Vereadores.....	12
9. 13º subsídio. Possibilidade.....	12
10. Verbas indenizatórias mediante expressa previsão legal.....	13
12. Verba de Gabinete dos Vereadores	16
13. Responsabilidade dos Vereadores	17

Emenda Constitucional Nº 19/98, 25/00 e 41/03, art. 1º.

Subsídio de Vereador. Comentários.

1. Introdução

Objetiva o presente trabalho orientar os Legislativos Municipais, fornecendo-lhes elementos para melhor desempenharem sua função de fixar os subsídios dos Vereadores de uma legislatura para outra, bem como esclarecer aqueles pontos que mais têm suscitado consultas a este Instituto, relacionados ao “teto” ou limites máximos a serem observados para a fixação dos seus subsídios nos vários aspectos constitucionais, abordando, ainda, questões como falta de fixação de subsídios, intempestividade destes, sessões legislativas extraordinárias, considerando a EC.nº 50/2006, verbas de gabinete e responsabilidade dos Vereadores, reportando-se quanto cabível, inclusive, a estudos elaborados por este Instituto relativos ao tema aqui abordado.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 25/00, o primeiro desafio a enfrentar foi o de elucidar a tormentosa questão da enorme “*vacatio* aberta, com sua publicação ocorrida em 14 de fevereiro para apenas ter vigência, conforme previsão do art. 3º, a partir de 01 de janeiro de 2001. Sua publicação ocorreu em pleno curso do último ano da legislatura, quando se encontravam os Legislativos prestes a elaborar as leis fixadoras dos subsídios dos agentes políticos.

Emanada de poder constituinte derivado, a EC25/00 contem decisão política decorrente da soberania popular e, como tal, não se submete a técnicas introduzidas por normas infraconstitucionais, como é o caso da “*vacatio legis*”, instituída pela Lei de Introdução ao Código Civil. Pode, porém, existir dispositivo expresso na Lei Maior ou na Emenda, com “*vacatio constitucionais*”, vigindo, durante esse período, o texto constitucional anterior, como ocorre, por exemplo, com os arts. 37, XI e 39, § 4º, da Constituição Federal.

À luz das regras de interpretação constitucional, não se interpretam os textos constitucionais sob os critérios ordinários de entendimento das normas de conduta geral. É o que ocorre com as disposições da EC nº 25/00, cujo teor importa controle das finanças municipais, de cunho manifestamente *organizacional*, posto que encartada no art. 29 da Constituição, enumerador dos preceitos a serem observados nas Leis de Organização Municipal¹.

¹ Luiz Roberto Barroso registra que: “além de estruturarem organicamente o Estado, as regras dessa natureza disciplinam a própria criação e aplicação das normas de conduta. As normas de organização não contêm a previsão abstrata de um fato, cuja ocorrência efetiva deflagra efeitos jurídicos. Vale dizer: não se apresentam com juízos hipotéticos. Elas possuem um efeito

Assim, a vigência da norma em exame ocorreu a partir de 01-01-01, como previsto no art. 3º da EC nº 25/00, mas a sua eficácia pelas razões supra, operou-se com a respectiva promulgação e publicação ocorrida em fevereiro de 2000. A partir dessa data, ficaram os legisladores municipais obrigados a observar seus comandos, sob pena de comprometimento da validade das normas fixadoras dos subsídios dos Vereadores para o exercício subsequente, iniciado a partir de janeiro de 2001, quando entrou em vigor o novo texto constitucional, cujo art. 29A, consigna limites de despesa de pessoal da Câmara Municipal, nele incluindo aquela com os subsídios dos Vereadores.

2. Subsídios dos Vereadores. Limites máximos e necessidade de fixação em parcela única.

Quanto aos subsídios dos Prefeitos e Vice-Prefeitos nada se modificou, de vez que persiste o art. 29, V, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 19/98.

O problema se põe relativamente à remuneração dos Vereadores, que se submete às regras previstas nos arts. 29, VI, e 29A, da Constituição Federal, com a redação modificada pela Emenda Constitucional nº 25/00.

Conforme estatui o art. 29, VI, da Constituição Federal, "o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, e os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica, bem como os seguintes limites máximos" (fixados de acordo com o número de habitantes, em percentuais dos subsídios dos Deputados Estaduais, calculados de acordo com os critérios indicados a seguir)²:

a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

b) em Municípios de dez mil e um a cinqüenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

constitutivo imediato das situações que enunciam. Não sendo, em princípio, geradoras de direitos subjetivos, essas normas não são interpretadas e aplicadas em igualdade de condições como a norma de conduta."

² Vide Resolução nº 21.702/2004 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) disponível no endereço eletrônico <http://www.tse.gov.br/internet/index.html>, bem como, dentre outros, os seguintes pareceres do IBAM: 0674/08, 0679/08 e 0628/08.

c) em Municípios de cinqüenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

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

e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais.

f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos deputados Estaduais.

O total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do município (art. 29, VII da CF).

Receita do município, para fins de aplicação do dispositivo supra, há de ser considerada em seu sentido estrito, que, no dizer de Heraldo da Costa Reis, é “um conjunto de recursos financeiros obtido de fontes próprias e permanentes, que integram o Patrimônio na qualidade de elemento novo, que produzem acréscimos financeiros, sem, contudo, gerar obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros. Essas receitas resultam de leis, contratos, convênios de tributos de lançamento direto e outros³”.

3. Teto

O “teto” (limite) remuneratório previsto no art. 37, XI, referido expressamente pelo art. 39, § 4º, se aplica aos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, mencionado na parte final do art. 29, V, da Constituição Federal.

Além desse limite aos Vereadores se aplicam as limitações previstas nos arts. 29, VI, acima enumeradas e a prevista no inciso VII do referido art. 29 da CF, além daquelas referidas no art. 29A da CF, acrescido pela EC 25/00, de que nos ocuparemos mais adiante.

³ In *A Lei 4.320 Comentada* – com a introdução de Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal – 30^a ed. p. 28/9.

Em verdade, o limite previsto no art. 37, XI da CF se destina, expressamente, aos servidores em geral, aos titulares de mandato eletivo e agentes políticos, sem registrar qualquer exceção, fato esse que, por si só, a nosso ver, não autoriza sua aplicação aos Vereadores, porque, como se sabe, a Constituição não contém termos nem tampouco normas inúteis. Além disso, aplica-se, entre outros, o método lógico-sistemático à interpretação das normas constitucionais.

Com efeito, o art. 37, XI, da Constituição Federal modificado pela Emenda Constitucional nº 41/03, determina:

"A remuneração e subsídios para 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 (grifamos) e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, e 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, no Município, continua vigindo o teto remuneratório que toma como limite para os vencimentos, salários e subsídios dos servidores e agentes políticos, os subsídios do Prefeito, como, de resto, já ocorria no sistema anterior à EC nº 41/03, para o Município. Mas, no momento da fixação dos subsídios há de observar-se, além deste, aqueles fixados pelo art. 29, VI e VII, a que nos referimos acima, bem como há de considerar-se o disposto no art. 29A da CF.

Portanto, o teto dos subsídios dos Vereadores incide desde o momento de sua fixação e deve ser observado em toda a legislatura.

Assim, se na aplicação do índice inflacionário para recompor as perdas do poder aquisitivo, no momento da revisão geral anual, o valor ultrapassar o limite para fixação dos subsídios previstos no artigo 29, VI e no art. 37, XI, prevalece o direito subjetivo à revisão, conforme estabelece o artigo 37, X da Constituição, sendo que, sobre o valor obtido com a aplicação do índice de revisão, incidirá o teto constitucional, estabelecido por tais dispositivos legais, o qual, para os Municípios, é o valor do subsídio do

Prefeito, além daquele específico para os Vereadores, fixado no art. 29, VI,VII e 29 A, da CF.

Assim sendo, se, em cada mês, os subsídios vierem a ultrapassar o limite fixado com base na remuneração dos Deputados, e demais limitações referidas acima, deverão ser reduzidos ao limite constitucional, conforme o estatuído na Lei Maior, sem que lhes assista qualquer direito a futuras compensações.

Além disso, se eventualmente ultrapassado em cada ano o limite de 5% da receita municipal, efetivamente arrecadada, no mesmo exercício, o excesso de subsídios deverá ser restituído aos cofres públicos, impondo-se à Câmara recolhê-lo dos Vereadores e repassá-lo à Prefeitura, uma vez que só depois de devidamente encerrado o exercício é que se pode dar efetividade ao referido comando constitucional, obrigação esta que se impõe à gestão do Legislativo. Em tais hipóteses, não há falar-se de irredutibilidade de subsídios posto tratar-se de dar cumprimento à norma constitucional contra a qual, como se sabe, não cabe alegação de direito adquirido.

O mesmo procedimento deve ser observado no tocante ao art. 29a da CF, que se refere expressamente à despesa total do Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com os inativos, que:

“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 – 8% (oito por cento) para Municípios com população até 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 7% (sete por cento) para Municípios com população entre 100.001m (cem mil e um) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III – 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV – 5% (cinco por cento) para Municípios com população acima de 500.000 (quinhentos mil) habitantes.”

4. Natureza do ato normativo fixador dos subsídios do Vereador, momento de sua fixação e revisão anual. Emendas Constitucionais nºs. 25/2000 e 41/03 art. 1º.

Embora haja quem continue entendendo ser a lei o ato normativo próprio à fixação de remuneração dos Vereadores, para o IBAM voltou a ser a resolução o instrumento de fixação dos subsídios dos Vereadores, após a vigência da EC nº 25/00. Não obstante se os subsídios tiverem sido fixados por lei, isso não lhes retira a validade, podendo tais subsídios virem a ser fixados para a próxima legislatura por resolução, visto que autorizada pela Constituição Federal, art. 29, VI, com a redação que lhe deu a EC nº 25, que já não se refere à lei para fixar subsídios de Vereador.

Os subsídios dos Vereadores devem ser fixados de uma legislatura para outra, como expresso no art. 29, VI, que consagra os princípios da moralidade e impessoalidade, daí porque também devem ser fixados **antes** de serem conhecidos os novos eleitos.⁴

Nesse sentido, posiciona-se o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em Acórdão colacionado por José Nilo de Castro cuja ementa tem o seguinte teor:

"Subsídio - Redução após a proclamação dos resultados das eleições. Inadmissibilidade - Ato nulo, pois praticado com vício de competência - Desvio de poder configurado - Recurso provido.

Como não se permite majoração dos próprios vencimentos por vereadores que já possam saber de sua reeleição, também não se chancela expediente em que, por vingança na falta de reeleição, venham os vereadores, no final de sua legislatura, reduzir os subsídios para a próxima legislatura, afetando os eleitos, maliciosa e ilegalmente. (José Nilo de Castro, In Direito Municipal Positivo, 4º ed. Del Rey, 1999 - BH).

Averbe-se que em razão do previsto no art. 39, §4º da CF, os subsídios dos Vereadores devem ser fixados em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido o disposto no art. 37,X.

Quanto à possibilidade de fixação dos subsídios dos Vereadores nos 180 dias anteriores ao pleito municipal, reportamo-nos a nosso trabalho intitulado "Remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereador. Fixação nos 180 dias anteriores às eleições. Possibilidade⁵", no qual fundamentamos

⁴ (In. Hely Lopes Meirelles. *Direito Municipal Brasileiro*, p. 443, 8ª ed., Malheiros editores).

⁵ Disponível na página do IBAM na internet: <http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>.

nosso entendimento no sentido de não se aplicar a vedação do art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aos subsídios dos Vereadores, matéria regulada pela Lei Maior, à qual apenas se aplica o disposto no art.17 da LRF.

A revisão dos subsídios dos Vereadores se faz por lei formal, de iniciativa exclusiva da Câmara Municipal, em razão do disposto no art. 29, V da CF, relativamente à remuneração dos agentes políticos do Executivo. Todavia, coerentemente com a alteração do art 29, VI da CF, já referida, caso a revisão dos subsídios dos Vereadores seja apartada daquela dos demais agentes políticos municipais, poderá ser feita por resolução, "sem distinção de índices", tal como previsto no art.37, X da CF.

5. Limites da despesa de pessoal da Câmara Municipal. Art. 29º da EC nº 25/00 se sobreponem àqueles da LC 101/00.

Sobre os limites previstos na LC 101/00, vigem aqueles estabelecidos pela Constituição Federal, art. 29A com a modificação da EC nº 25/00, posterior à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e igualmente de cunho financeiro, porém mais restritivos, daí sua prevalência, sobre aqueles do art. 20, III, da LRF no que conflitar com o referido dispositivo constitucional que assim estatui:

"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 – oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;

II – sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;

III – seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;

IV – cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos 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" (grifamos).

O termo “receita” referido acima significa o numerário transferido pelo Executivo à Câmara, para garantir-lhe o regular funcionamento, prestigiando, assim, o art. 2º da CF, que consagra o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, devendo-se adotar como base de cálculo dos 70% referidos no §1º transcrito acima, a receita efetivamente transferida à Câmara (transferência bruta executada).⁶

Sobre o tema reportamo-nos a trabalho do Laboratório do IBAM – LAM de autoria de Alcides Redondo Rodrigues: “*Gestão e Controle das Despesas do Poder Legislativo Municipal Face à EC. nº 25. Desbastando Arestas e Desatando Nô*” disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://www2.ibam.org.br/teleibam>.

6. Ausência de fixação dos subsídios dos Vereadores. Intempestividade

A Constituição Federal, art. 29, VI, garante aos Vereadores direito aos respectivos subsídios. Enquanto vigia a Emenda Constitucional nº 19/98, não existia o princípio da anterioridade da fixação de sua remuneração, o que, todavia, não obstava a observância do princípio seqüencial da remunerabilidade. Se não houvesse a fixação da remuneração dos Vereadores na legislatura anterior, poderia providenciar-se tal fixação no curso da legislatura.

Com a modificação do art. 29, VI, decorrente da EC nº 25/00, voltou a existir o princípio da anterioridade, que inviabiliza a modificação dos subsídios dos Vereadores durante a legislatura.

Como fazer, então, na hipótese de não se haver fixado subsídios na legislatura anterior, ou se tal fixação for intempestiva (depois de conhecidos os resultados das eleições) e, por isso, viciada de nulidade porque em desacordo com a norma constitucional de anterioridade? A questão poderia resolver-se, simplesmente, pelo princípio da continuidade das leis. Estaria em vigor o último ato normativo fixador do subsídio dos Vereadores, no que não conflitasse com o novo ordenamento constitucional.

Todavia, é inviável a prorrogação da vigência ou reprise da automática de ato normativo exaurido em 31/12 do exercício anterior, como é o caso daquele fixador dos subsídios dos Vereadores, uma vez que os subsídios são fixados para o mandato que se seguir àquele dos Vereadores que os

⁶ Vale lembrar que se encontra em tramitação a PEC nº 55, de 2001 propondo a extinção do limite de 70% incidente sobre os gastos de pessoal, propondo a adoção da mesma base de cálculo utilizada pela Lei Complementar nº 101/00, a receita corrente líquida.

fixaram. Nesse caso, cremos que a solução será elaborar projeto de lei revigorando ou represtirando, expressamente, o ato normativo anterior sobre a matéria, o qual será recebida pelo sistema em vigor no que for com ele compatível e não ofenderá o princípio da anterioridade, porque cuidou apenas de dar cumprimento à Constituição, assegurando a remunerabilidade do exercício da vereança, sem todavia inovar, quanto aos valores previstos no último ato normativo regulador da matéria, devidamente atualizado em sua expressão monetária, pelos índices oficiais da inflação. Essa solução, a nosso ver, afasta, a possibilidade de gestão em causa própria, que o princípio da anterioridade busca afastar.

Trata-se, em suma, de aplicar-se à hipótese o princípio da ponderação de interesses de modo a propiciar-se máxima eficácia à garantia constitucional do direito dos Vereadores a receberem subsídios mensais, que constituem verba alimentar, em face daquele da anterioridade, sem, todavia, maculá-lo, bem como também o princípio da moralidade pública que este último procura preservar.

Estabelecidos, assim, os subsídios, no valor vigente no último ano da legislatura, devidamente corrigidos, observados os limites constitucionais, para a legislatura a iniciar-se, a respectiva revisão anual passa a ser devida, consoante o disposto nos no art. 37, X, da Constituição Federal, observados, sempre os limites constitucionais aplicáveis a espécie.

7. Inviabilidade da fixação dos subsídios dos Vereadores em percentuais incidentes sobre os subsídios dos Deputados Estaduais

O subsídio é a espécie do gênero remuneração, atribuído ao Vereador como contraprestação estipendiária pelo exercício das atividades parlamentares ordinárias, inerentes ao respectivo cargo. O acréscimo de qualquer verba remuneratória seria um "*bis in idem*" vedado pelo art. 39, § 4º da CF.

Assim sendo, o limite máximo do subsídio do Vereador, além daquele previsto no art. 29, VII, já referido, é o subsídio do Deputado Estadual, isto é, o valor que lhe é atribuído pelo exercício de suas atividades parlamentares ordinárias, sem qualquer acréscimo de natureza remuneratória, cabendo solicitar-se à Assembléia Legislativa estadual que informe este valor.

Obtido o valor do subsídio do Deputado Estadual, pode o Legislativo, como tem aconselhado o IBAM, estabelecer, em valor expresso em reais, no

momento de sua fixação, os subsídios dos respectivos Vereadores, observados os demais limites constitucionais (art. 29, VII e 29^A).

Considerando que sobre a remuneração dos Vereadores incidem os princípios da anterioridade e irrevisibilidade, já referidos, fixados os subsídios ficam eles inalterados durante toda a legislatura, permitida, apenas, a respectiva atualização monetária, visando à recomposição do valor nominal da moeda, em função dos efeitos corrosivos da inflação (CF art. 37, X).

Tais princípios evitam a gestão em causa própria, em prestígio ao princípio de moralidade pública.

Assim sendo, não se pode fixar, por exemplo, a remuneração dos Vereadores em percentual incidente sobre os valores percebidos pelos Deputados Estaduais, porque além de serem cronologicamente desencontradas as respectivas legislaturas, devem ser obedecidos, concomitantemente, todos os limites impostos pela Lei Maior (art. 29) e não apenas o incidente sobre os subsídios dos Deputados Estaduais.

Ademais, a fixação de subsídio móvel, vinculado àqueles dos Deputados Estaduais, ofende a autonomia municipal e o próprio princípio federativo, na medida em que se estaria subordinando a remuneração dos membros do Legislativo Municipal à determinação do Legislativo Estadual a que vinculados.

Não foi isso, obviamente, o que pretendeu o art. 29, VI da Constituição Federal, com a redação da EC 19/98, onde apenas se cuida dos "limites máximos" (portanto o subsídio pode ser inferior a eles).

O art. 29, parte final combinado com o art. 49, incisos VII e VIII da Constituição Federal, submete os subsídios dos agentes políticos em geral, entre os quais se inclui o dos Vereadores, ao princípio da reserva legal específica, pelo que somente poderão ser fixados e alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa, em cada caso⁷, além dos indispensáveis recursos orçamentários disponíveis nos termos do art. 29A da CF.

Como, no caso dos subsídios dos Vereadores é do Município o poder de fixá-los, observados os limites constitucionais e o princípio da anterioridade (CF, art. 29), cabe ao Legislativo Municipal dispor sobre a respectiva revisão anual (CF art. 37, X), resultando inconcebível admitir-se o respectivo atrelamento aos subsídios dos Deputados Estaduais, sem desacatar, também, o princípio da reserva legal específica, além daqueles da autonomia municipal (na qual se encarta a autonomia financeira) e federativo,

⁷ Nesse sentido, vide Hely Lopes Meirelles In *Direito Administrativo Brasileiro*, 27^a ed. Malheiros – SP – p. 446.

este último decorrente do art. 1º da CF. Como se tal não bastasse, o dever de legislar sobre a revisão anual dos subsídios dos Vereadores é indisponível por isso que indelegável a outro ente da federação. Os Vereadores, representantes do povo e por ele eleitos para legislar, não têm disponibilidade dessa função, devem, obrigatoriamente, exercê-la, o que torna manifesta a inconstitucionalidade da vinculação de seus subsídios àqueles dos Deputados Estaduais.

8. Revisão anual dos subsídios dos Vereadores

A revisão anual dos subsídios, todavia, por força do comando expresso no art. 37, X c/c o art. 39, § 4º porque alcança todos os cargos eletivos de Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários e Vereadores deve ser feita por lei específica, como expresso nos referidos comandos constitucionais. Afinal, a lei pode modificar a resolução ou o decreto-legislativo, o contrário é que é inviável. Portanto, não importa se fixados por resolução os subsídios, sua revisão será feita tal qual previsto no art. 37,X e 39, §4º da CF, "sempre na mesma data e sem distinção de índices⁸".

9. 13º subsídio. Possibilidade

Durante algum tempo, sustentou o IBAM ser indevido o pagamento de 13º subsídio aos Vereadores. Fundava-se tal entendimento no fato de se haver previsto esse benefício, inicialmente, para os empregados trabalhistas, instituído pela Lei nº 4.090/62. Mais tarde, foi ele estendido aos servidores estatutários, por expressa disposição do art. 39, § 3º, da Constituição Federal de 1988. Ocorre que os Vereadores são agentes políticos, por isso não se lhes aplicam as regras constitucionais relativas aos servidores públicos trabalhistas ou estatutários, previstas, respectivamente, nos arts. 7º e 39 da Lei Maior.

Além disso, a Lei nº 4090/62, disciplinou o pagamento do benefício em questão, para os contratados nos termos da CLT, sob a forma de "Gratificação de Natal", estabelecendo em seu art. 1º, *verbis*:

"No mês de dezembro de cada ano, a todo empregado será paga, pelo empregador, uma gratificação salarial, independentemente da remuneração a que fizer jus."

Sob tal comando e tendo em conta o disposto no art. 39, §4º, da Constituição Federal, que veda, expressamente, "o acréscimo de qualquer

⁸ Sobre a ausência de fixação do índice, mediante lei, pelo Prefeito Municipal, vide os seguintes Pareceres do IBAM, dentre outros: 1170/07 e 1575/07.

gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou *outra espécie remuneratória* ao membro de Poder e ao detentor de mandato eletivo", sustentou o IBAM a inviabilidade do pagamento de 13º subsídio aos Vereadores.

De algum tempo para cá, porém, evoluímos para um entendimento mais coerente com o vigente sistema constitucional que, com maior rigor técnico, se refere a **13º salário** (CF. art. 7º inciso VIII), e não à Gratificação de Natal, conforme previsto na já mencionada Lei nº 4.090/62.

Em verdade, a doutrina trabalhista, de há muito, já reconhecia a natureza salarial da "Gratificação Natalina" de vez que, no dizer de Arnaldo Sussekind, "é devida ao empregado na proporção ao tempo trabalhado, em cada ano, antecipando-se ao seu pagamento, se despedido injustamente", esclarecendo, ainda, mais adiante:

"para que determinada retribuição patronal configure salário, não é indispensável que cada pagamento coincida ou seja equivalente a cada prestação de serviço; o conceito da comutatividade da relação de emprego não exige a equivalência das recíprocas prestações senão em seu conjunto."

Daí constituírem salário os proventos recebidos pelo empregado nos dias de repouso semanal, férias anuais etc." (In *Instituições de Direito do Trabalho*, vol. I, Arnaldo Sussekind, Délia Maranhão, Segadas Vianna, 14ª ed. LTR. P.365.)

Portanto, o 13º salário não tem natureza de gratificação. A própria Constituição Federal quando o assegura como **13º salário**, o reconhece expressamente e constitucionaliza o entendimento doutrinário, então já reiterado pela jurisprudência, transscrito acima.

"Mutatis mutandis" em tema de subsídios de representantes de Poder ou de agentes políticos, poderá cogitar-se de 13º subsídio, desde que devidamente previsto por ato normativo do Legislativo, observado o princípio da anterioridade e os limites de despesa previstos no art. 29 e 29A da Constituição Federal, com a redação alterada pela Emenda Constitucional nº 25/00, no tocante aos membros do Legislativo.

Obedecido rigorosamente, esse procedimento, afigura-se legítimo e fora do alcance da vedação do art. 39, § 4º, da Constituição Federal, o pagamento de 13º subsídio aos Vereadores.

10. Verbas indenizatórias mediante expressa previsão legal

O pagamento de **verba de representação ao Presidente da Câmara** não é matéria tranqüila. Há alguns Tribunais de Contas que a admitem e outros não.

O IBAM, embora recomende seja ela embutida no subsídio do Presidente da Câmara, admitindo, assim, lhe seja atribuído um valor superior àquele dos demais Vereadores, por prudência não recomenda em razão do disposto no art. 39, § 4º, da Lei Maior, modificado pela EC nº 19/98, seu pagamento em apartado, como indenização, embora haja quem assim o faça.

A Câmara Municipal do Rio de Janeiro⁹, por exemplo, entende referir-se o disposto no art. 39, § 4º, a “subsídio” dos Vereadores, que constitui a remuneração pelo exercício das atividades parlamentares ordinárias, no qual está contido o exato valor pecuniário dessa atividade, vedando o referido dispositivo constitucional qualquer acréscimo, contrário às atribuições que compõem as funções parlamentares ordinárias, remuneradas pelo subsídio:

O Chefe do Legislativo exerce um extenso rol de atribuições e tem uma série de responsabilidades que não se impõem indistintamente a todos os parlamentares. Essas atribuições não têm no subsídio sua contraprestação e ensejam um *plus*, que constitui parcela de natureza indenizatória, porque remunera atividades extraordinárias; e não se inclui na vedação constitucional.

Em verdade, a verba de representação, no caso, não decorre do fato de ser o Presidente da Câmara detentor de mandato eletivo, mas do fato de ser ele representante do Poder Legislativo; por isso que não alcançada pela vedação constitucional posta, apenas, para membro do Poder, não para Chefe do Poder, como de resto é o caso do Prefeito e presidentes de Tribunais de Justiça.

Acaso opte o Legislativo por concedê-la com cunho eminentemente indenizatório, será a despesa empenhada na dotação 3.3.9.0.93 – Indenizações e Restituições, referindo-se no histórico da Nota de Empenho à indenização de gastos extraordinários pelo exercício de Presidente da Câmara desde que, é claro, tenha sido fixada apartadamente do subsídio único.

⁹ Parecer nº 001/99-CRTS. Proc. N.5459/98. In Revista de direito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro- Procuradoria-Geral n. 5.p. 252.

No mesmo sentido entende Mary Godoy, que reconhece aspecto indenizatório para o parlamentar que no exercício do mandato de Vereador, por exemplo, “vier a ser eleito presidente da Câmara Municipal e, em consequência, tenha de arcar com o ônus de exercer função de relevo, representando o Poder Legislativo, com obrigação de suportar despesas que não teria com a primitiva representação popular.

Sustenta o referido que: De há muito, o Supremo Tribunal Federal, desde o *leading case*, relatado pelo Ministro Xavier de Albuquerque, tem entendido sem discrepância de votos, que o Presidente da Câmara Municipal, em especial, tem direito à verba de representação como aderida ao cargo de Presidente do Poder Legislativo e não ao mandato de Vereador. Esta posição Pretoriana não foi abalada pelo § 4º do art. 39, a Constituição Federal.”

Reita-se contudo que, por motivos eminentemente prudenciais, considerando os entendimentos divergentes dos Tribunais de Contas dos Estados, o IBAM opta por recomendar a fixação de subsídio mais elevado para o Presidente do Legislativo, de modo a permitir-lhe arcar com as despesas extras que a dignidade do cargo exige, sem o que restaria ele prejudicado em seus subsídios, além de ferir-se o princípio de igualdade que, como se sabe, em apertada síntese, consiste em tratar igualmente os iguais, na medida das respectivas desigualdades.

Também indenizatórias são as **diárias de viagem e ajudas de custo** devidamente regulamentadas pela Câmara Municipal, desde que atribuídas aos Edis, quando no desempenho de suas funções, tenham que se ausentar do Município. Devem corresponder ao somatório das despesas de estada, transporte e alimentação, cujo montante é atribuído na forma de adiantamento ao Vereador, para posterior prestação de contas e restituição, se for o caso, do valor excedente. Não se pode exigir que o Vereador arque com tais despesas, se em missão de interesse do Legislativo, por isso que não se comporta essa excepcional hipótese na vedação do 39, §4º da CF., desde que concedida na forma aqui indicada.

11. Da extinção da indenização por comparecimento à sessões legislativas extraordinárias, em razão da EC nº 50/2006.

Até a vigência da Emenda Constitucional nº 50 de 14 de fevereiro de 2006. Constituía verba indenizatória ou resarcitória, por expressa definição constitucional nesse sentido (art. 57, § 7º, da CF), o valor atribuído pelo comparecimento às **sessões legislativas extraordinárias** da Câmara. Seu pagamento não podia ultrapassar o subsídio mensal atribuído ao Vereador e deveria estar previsto na LOM, ou na lei disciplinadora dos subsídios dos Vereadores.

Sessão legislativa extraordinária é aquela realizada durante o recesso parlamentar. Era neste período que se ensejava a remuneração do Vereador, a título de indenização pelo comparecimento a essa sessão, o que não ocorria relativamente àquelas sessões extraordinárias, convocadas durante o período de reunião ordinária da Câmara, embora em horário diferente daquele das sessões ordinárias, compreendidas ambas no subsídio único pago ao Vereador¹⁰.

¹⁰ Sobre a confusão terminológica entre as expressões em comento, vale lembrar, José Afonso da Silva ao definir sessão legislativa extraordinária:

“Nesses períodos de recesso, contudo, pode surgir a necessidade de se tomarem providências legislativas. Nesse caso, há que se convocar *extraordinariamente* a Câmara. Se isso ocorrer

Com a vigência, porém, da EC n. 50/2006, que modificou a redação do art. 57 da Constituição Federal, o art. 57, §7º da Constituição Federal, passou a ter a seguinte redação:

“Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, **vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação**” (grifo nosso).

Diante de tal regramento e em razão do princípio da *simetria*, auferido da parte final do art. 29 da CF, aplica-se a todos os Municípios, desde 14-02-2006, a vedação de pagar parcela indenizatória aos Vereadores em razão da convocação extraordinária da Câmara, tal qual ocorre relativamente ao Legislativo Federal, restando, assim, derrogados os comandos legais, inclusive de Leis Orgânicas Municipais, que autorizam o pagamento de indenizações pelo comparecimento à sessões legislativas extraordinárias.

Averbe-se que a norma constitucional tem vigência imediata, modificando todo o sistema jurídico, daí restarem inconstitucionais todas as disposições com ela conflitantes; e, por isso, suscetíveis de responsabilização do gestor nos termos da legislação aplicável, por eventual realização de despesa em contraste com a nova disciplina constitucional.

12. Verba de Gabinete dos Vereadores

para várias reuniões no período de recesso, dir-se-á que houve *convocação de sessão legislativa extraordinária*, que consiste, pois, no funcionamento da Câmara no período de recesso e depende de convocação”. (In: *Manual do Vereador*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 52 - grifos do original).

Distinguindo-a das *reuniões extraordinárias*, observa, mais adiante, o mesmo autor: “As sessões legislativas compõem-se de reuniões que se processam na forma regimental em dias e horas determinadas. Essas reuniões são denominadas simplesmente sessões, e podem ser *ordinárias, extraordinárias ou solenes*. As leis orgânicas nem sempre são claras a esse respeito e geram confusão, especialmente no que tange à convocação de sessões extraordinárias, sem distinguir *sessão legislativa extraordinária* e simples sessão (reunião extraordinária).

As sessões *ordinárias* são as que se realizam nos dias e horas predeterminados pelo regimento interno da Câmara. Independem de convocação.

As *extraordinárias* dependem de convocação e realizam-se em dias e horas diversos dos previstos para as ordinárias, designados com antecedência estabelecida na Lei Orgânica, e nelas só poderão ser tratados assuntos que justifiquem a convocação, sendo, pois, vedado tratar de matéria estranha a esta.

O melhor disciplinamento das sessões *extraordinárias* em face das sessões legislativas extraordinárias possibilita estabelecer que o Prefeito não pode convocar sessões *extraordinárias* da Câmara, pois só se reserva a ele a possibilidade de convocar sessões *legislativas extraordinárias*. (*Ibidem*. p. 52-3 - grifos do original).

Destina-se essa verba ao custeio das despesas inerentes ao funcionamento dos gabinetes dos Vereadores, aí compreendidos impressos e publicidade institucional, postagem, material de escritório, telefonia, combustível, periódicos e outras despesas necessárias ao desempenho das funções de Vereador. Sua concessão diretamente ao Vereador, a nosso ver, agride o art. 37, *“caput”* da Constituição Federal e desatende aos comandos dos arts. 65 e 68 da Lei nº 4.320/64.

É verdade que o Vereador necessita sejam colocados à sua disposição o mínimo de recursos para exercer o seu mandato com eficiência e dignidade. Tais exigências devem ser, todavia, supridas pela Mesa Diretora, que tem o poder-dever de propiciá-las segundo os princípios da razoabilidade. Sobre o tema reportamo-nos a trabalho específico: “Despesas da Câmara”, elaborado pelo LAM/ IBAM, disponível no site deste Instituto.

13. Responsabilidade dos Vereadores

Os Vereadores como integrantes da Administração encontram-se vinculados ao princípio de legalidade previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Isso significa dizer que só podem fazer o que a lei autoriza, respondendo pelos atos praticados contra seus comandos. A responsabilidade, no caso, poderá ser político-administrativa, civil e penal, sendo certo que tais instâncias são independentes. A responsabilidade político-administrativa deve ser apurada na forma da Lei Orgânica Municipal ou, sendo ela omissa, do Decreto-lei 201/67.

Averbe-se, por fim constituir crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao art. 1º do art. 29A que estabelece que a Câmara Municipal não gastará mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto de subsídios de seus Vereadores. Eximimo-nos de maiores considerações sobre esse assunto por escapar aos objetivos do presente trabalho.

IBAM. Atualizado junho de 2008.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Processo: 1.0000.21.016656-7/000
Relator: Des.(a) Caetano Levi Lopes
Relator do Acordão: Des.(a) Caetano Levi Lopes
Data do Julgamento: 25/08/2022
Data da Publicação: 31/08/2022

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.928, DE 10.11.2020, DE FELIXLÂNDIA. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DO PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS. PRINCÍPIOS DA ANTERIORIDADE E MORALIDADE. INFRINGÊNCIA NÃO CONFIGURADA. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. INAPLICABILIDADE. ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO. REDUÇÃO DE DESPESA. INEXIGIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CARACTERIZADA. PRETENSÃO REJEITADA.

1. O art. 179 da Constituição do Estado de Minas Gerais dispõe que a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e do Vereador será fixada, em cada legislatura, para a subsequente, pela Câmara Municipal.
2. Assim, a Lei municipal nº 1.928, de 2020, de Felixlândia, ao fixar os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Felixlândia antes das eleições municipais não ofende o princípio da anterioridade materializado na referida exigência constitucional nem o postulado da moralidade.
3. O princípio da irredutibilidade de vencimentos, expresso no art. 37, XV, da Constituição da República, não se aplica à fixação de subsídios de ocupantes de cargos eletivos.
4. A estimativa de impacto financeiro-orcamentário é exigível nas hipóteses de concessão de alguma vantagem ou aumento de remuneração, não quando há redução do valor dos subsídios de agentes públicos.
5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.21.016656-7/000 - COMARCA DE CURVELO - REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL DE FELIXLÂNDIA ATRIBUIÇÃO DA PARTE EM BRANCO VANDERLI DE CARVALHO BARBOSA - REQUERIDO(A)(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE FELIXLÂNDIA

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em julgar improcedente a pretensão inicial.

DES. CAETANO LEVI LOPES
RELATOR

DES. CAETANO LEVI LOPES (RELATOR)

VOTO

O requerente aforou a presente ação direta de inconstitucionalidade contra o requerido, Presidente da Câmara Municipal de Felixlândia. O objetivo é a declaração de inconstitucionalidade da Lei municipal nº 1.928, de 10.11.2020, que fixa os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Felixlândia. Afirmando que a norma impugnada foi promulgada e publicada em 10.11.2020, cinquenta e um dias antes do término do mandato, o que viola a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Constituições da República e estadual. Asseverou que a lei em questão foi aprovada sem qualquer estimativa do impacto financeiro-orcamentário do exercício em que entrará em vigor e sem a declaração do ordenador da despesa de que a alteração tem adequação com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Acrescentou que não houve publicação das pautas das sessões deliberativas atinentes ao projeto de lei que deu origem à norma questionada, o que viola o princípio da publicidade. Alegou ter havido infringência ao postulado da irredutibilidade de vencimentos. Entende que a norma impugnada vulnerou os artigos 13, 24, §§ 1º e 5º, 170, parágrafo único, da Constituição do Estado de Minas Gerais, e 37, caput, e XI e XV, da Constituição da República. Requeru medida cautelar.

A medida cautelar foi indeferida no acórdão constante do arquivo eletrônico nº 26.

O requerido não se manifestou, apesar de devidamente intimado, conforme certidão inserida no arquivo eletrônico nº 36.

A doura Procuradoria Geral de Justiça oficiou no feito. O Dr. Nelson Rosenvald, Procurador de Justiça,

emitiu o parecer no arquivo eletrônico nº 38 e opinou pela improcedência da pretensão inicial.

Cumpre verificar se a lei questionada é constitucional.

Passo a examinar a prova.

O requerente juntou os documentos constantes dos arquivos eletrônicos nº 3/14 com a petição inicial. Destaco as peças referentes ao processo legislativo de edição da Lei municipal nº 1.928, de 10.11.2020 (arquivos eletrônicos nº 11 e 12). Estes os fatos.

No que respeita ao direito, anoto, a priori, que a lei impugnada tem o seguinte teor:

Lei municipal nº 1.928 de 2020.

Fixa os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Felixlândia - MG.

Art. 1º. O subsídio mensal dos agentes políticos locais, para o período de 1º de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2024, corresponderá:

I - Prefeito Municipal a R\$13.592,20 (treze mil quinhentos e noventa e dois reais e vinte centavos);

II - Vice-Prefeito Municipal a R\$5.436,88 (cinco mil quatrocentos e trinta e seis reais e oitenta centavos);

III - Secretário a R\$2.111,51 (dois mil cento e onze reais e cinquenta e um centavos);

§ 1º. Os agentes políticos abrangidos por este artigo farão jus à percepção de diárias, conforme Legislação específica.

§ 2º. Os subsídios de que trata o art. 1º desta Lei, poderão ser revistos anualmente, através de Lei específica, em conformidade com o disposto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal.

Art. 2º. Para ocorrer às despesas resultantes desta Lei, o Executivo utilizará os recursos de seu orçamento, assegurados os recursos na forma do art. 43, da Lei 4.320/64, e no que couber.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com seus efeitos sendo gerados a partir de 1º de janeiro de 2021.

Feito o reparo, a Constituição da República estabelece normas de observância obrigatória para todo o ordenamento jurídico e a desconformidade de ordem material ou formal acarreta invalidade da norma infraconstitucional. Acerca do tema, eis a lição de Carmen Lúcia Antunes Rocha na obra Constituição e constitucionalidade, Belo Horizonte: Editora Lê, 1991, p. 106:

Inconstitucionalidade material e formal.

Configura inconstitucionalidade material a desconformidade ou incompatibilidade do conteúdo de lei, ato normativo ou comportamento com o disposto em norma constitucional. A Constituição obriga. O desacatamento desta obrigação agrava o sistema, rompendo-se toda a harmonia do ordenamento, e patenteando-se a incongruência entre a norma constitucional e a infraconstitucional ou o comportamento controlado, donde exsurge a imperiosidade daquela como polo central, primário e superior do sistema.

Não apenas o agravio aos direitos fundamentais pode ser considerado inconstitucionalidade material. Qualquer agressão sofrida pela norma constitucional é inválida. O que importa, para esta constatação, é a existência de confronto e adversidade ou incompatibilidade entre conteúdo constitucionalmente posto e diverso e incompossível tratamento dele em norma infraconstitucional. A supremacia constitucional não se impõe apenas pela superioridade formal, mas principalmente pelo conteúdo que se firma e se forma como embasador do Estado e, neste, das diretrizes sobre a extensão e o exercício dos direitos e deveres pelos indivíduos em seu relacionamento sócio-político, econômico e cultural.

A inconstitucionalidade formal manifesta-se pela inobservância e descombinação na forma ou no processo de formulação da lei com a norma constitucional que dela trate. Pode ocorrer em razão do processo legislativo, de circunstâncias havidas em sua tramitação, do elemento temporal diverso e inconciliável com a exigência constitucional, enfim por ausência de pureza na tramitação do processo do qual nasce a lei. Algum elemento ou formalidade ou todos os exigidos constitucionalmente terão sido agredidos para que se estampe a inconstitucionalidade formal.

O art. 29, V, da Constituição da República preceitua que a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais deve ser fixada sob a forma de subsídio e por lei específica de iniciativa da Câmara Municipal, ao final de cada legislatura para vigorar na subsequente:

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:

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;

O art. 179 da Constituição do Estado de Minas Gerais, por sua vez, dispõe:

Art. 179. A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e do Vereador será fixada, em cada legislatura, para a subsequente, pela Câmara Municipal.

Parágrafo único. Na hipótese de a Câmara Municipal deixar de exercer a competência de que trata este artigo, ficarão mantidos, na legislatura subsequente, os critérios de remuneração vigentes em dezembro do último exercício da legislatura anterior, admitida apenas a atualização dos valores.

A fixação dos subsídios dos agentes políticos deve ser feita por lei anterior ao pleito eleitoral, em conformidade com os princípios da anterioridade e da moralidade. A propósito, este tema já foi objeto de

debate neste Tribunal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MAJORAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS. FIXAÇÃO. MOMENTO. APÓS A PROCLAMAÇÃO DO RESULTADO DA ELEIÇÃO MUNICIPAL. INADMISSIBILIDADE. INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ANTERIORIDADE, MORALIDADE. IMPESOALIDADE E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

- O princípio da anterioridade permaneceu como requisito obrigatório para a fixação da remuneração dos agentes políticos municipais, mesmo após a Emenda Constitucional nº 19/1998, por força do princípio da moralidade, expresso tanto na Constituição da República Federativa do Brasil, como na Estadual de Minas Gerais (art. 13, 166 e 179).

- As lei municipais do Município de Raposos/MG que versam sobre a fixação dos subsídios dos agentes políticos para a legislatura de 2017, promulgada após o resultado das eleições municipais de 2016, não observaram os princípios constitucionais da anterioridade, moralidade, impessoalidade e supremacia do interesse público. (Ação Direta Inconst. 1.0000.18.100630-5/000, Relator Des. Edison Feitál Leite, Órgão Especial, j. em 14.08.2019, in DJe de 23.08.2019).

Outra questão importante é que o princípio da irredutibilidade salarial, expresso no art. 37, XV, da Constituição da República, aplica-se aos ocupantes de cargos e empregos públicos, não sendo extensível aos ocupantes de mandatos eletivos, os quais têm seus subsídios fixados sempre de uma legislatura para outra, de forma originária. É o que esclarece José Afonso da Silva no Curso de direito constitucional positivo, 23. ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 664:

Consoante se disse acima, o subsídio é fixado em parcela única, "vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, premio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI". A remissão a esses dois incisos do art. 37 significa que: (a) o subsídio, excluído o de mandato eletivo, sujeito a regime próprio, só poderá ser fixado e alterado por lei específica; (b) é assegurada a revisão geral anual, que só poderá ser atra aumenta-lo, nunca para reduzi-lo, pois sua irredutibilidade é também garantida no art. 37, XV, para ocupantes de cargos e empregos públicos, excluídos os subsídios de mandato eletivo.

A análise das peças atinentes ao processo legislativo de edição da Lei municipal nº 1.928, de 10.11.2020, constantes dos arquivos eletrônicos nº 11 e 12, mostra que:

a) a Emenda Modificativa nº 1, de 10.05.2020, ao Projeto de Lei nº 8, de 18.08.2020, reduziu os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito do Município de Felixlândia em 16,74%, passando de R\$18.166,46 e R\$7.266,58 para R\$13.592,20 e R\$5.436,88, respectivamente, visando readequar o município à realidade trazida pela pandemia causada pelo Coronavírus (arquivo eletrônico nº 11, pp. 14 e 15);

b) as Comissões de Legislação, Justiça e Redação, e de Fiscalização Financeira, Orçamentária e Tomada de Contas opinaram pela aprovação do Projeto de Lei nº 8, de 2020 (arquivos eletrônicos nº 11, pp. 10, 11, 12 e 19, e nº 12, p. 2);

c) a Lei municipal nº 1.928, de 2020, de Felixlândia, foi publicada e entrou em vigor no dia 10.11.2020 (arquivo eletrônico nº 4);

d) o primeiro turno das eleições municipais de 2020 ocorreu em 15.11.2020, em razão da pandemia causada pelo Coronavírus.

Portanto, os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais de Felixlândia foram fixados antes da realização das eleições municipais de 2020. Ou seja, sob este enfoque, a norma impugnada encontra-se em perfeita conformidade com a exigência constitucional da anterioridade e sem qualquer afronta ao postulado da moralidade.

Além disso, verifico que a lei impugnada reduziu o valor dos subsídios dos referidos agentes públicos. Noutras palavras, não houve concessão de qualquer tipo de vantagem ou aumento de remuneração a exigir estudo de impacto financeiro-orçamentário.

Logo, sob qualquer prisma, não há inconstitucionalidade a ser declarada na Lei municipal nº 1.928, de 2020, de Felixlândia.

Com estes fundamentos, julgo improcedente a pretensão inicial.

Sem custas.

DES. CORRÉA JUNIOR

Acompanho a conclusão do ilustrado voto proferido pelo eminente Relator.

Peço vênia para ressaltar o entendimento no sentido da aplicabilidade da irredutibilidade de vencimentos aos agentes políticos detentores de mandatos eletivos. Saliento, contudo, que não está comprovada a inobservância à irredutibilidade na hipótese em que os subsídios são reduzidos para a legislatura seguinte, por se tratar de exercício de mandato eletivo diverso, como na hipótese analisada.

Nesse sentido, já decidiu este egrégio Órgão Especial, senão vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - RESOLUÇÃO N°. 886, DE 27 DE MAIO DE 2019, DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARCOS - FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DOS VEREADORES - VIOLAÇÃO DO ARTIGO 179

DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, E DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, DA IMPESOALIDADE E DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, CONSAGRADOS NOS ARTIGOS 13, 24, PARÁGRAFO 5º, E 166 INCISO VI, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - NÃO OCORRÊNCIA - IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. - Se a Constituição do Estado de Minas Gerais, no seu artigo 179, caput, não fala em aumento de remuneração, mas sim em "fixação", para a legislatura subsequente, não há óbice que, se analisarmos de forma comparativa com legislaturas anteriores, possa haver a redução da remuneração. Afinal, o mencionado artigo tem como objetivo evitar que os agentes políticos legislem em causa própria, sendo certo que, para isso, a fixação das remunerações deve se dar antes da realização das eleições. Ademais, no artigo 24, parágrafo 5º, da Constituição do Estado, há ressalva expressa ao parágrafo 7º, que cuida do subsídio dos detentores de mandato eletivo. Nesse contexto, não há como admitir a alegação de violação direta do artigo 179 da Constituição do Estado de Minas Gerais, e dos princípios da moralidade, da impessoalidade e da irredutibilidade de vencimentos, consagrados nos artigos 13, 24, parágrafo 5º, e 166 inciso VI, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.21.122508-1/000, Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 23/02/2022, publicação da súmula em 04/03/2022)

É como voto.

DES. RENATO DRESCH
VOTO DE DECLARAÇÃO

Voto de acordo com o Relator para rejeitar a representação de inconstitucionalidade da Lei nº 1.928/2020, do Município de Felixlândia/MG, mas faço algumas observações.

O parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade, em abstrato, por via de ação direta de inconstitucionalidade (ADI), a ser processado e julgado pelo Órgão Especial deste Tribunal de Justiça de Minas Gerais haverá de ser sempre a Constituição Estadual - e nunca a Constituição Federal - sob pena de usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal (STF).

Sobre a questão, valho-me dos ensinamentos em doutrina:

A Constituição de 1988 pôs termo à discussão, autorizando os Estados a instituir representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual (CF, art. 125, §2º).

(...)

Como os atos do poder estadual estão submetidos às jurisdições constitucionais estaduais e federal, torna-se evidente, em certos casos, a concorrência de competências, afigurando-se possível submeter uma questão tanto à Corte estadual quanto à Corte Constitucional, nos casos de dupla ofensa.

Todavia, como enunciado, os parâmetros para o exercício do controle de constitucionalidade pela Corte Constitucional alemã há de ser, fundamentalmente, a Constituição e as leis federais. Da mesma forma, parâmetro para o controle de constitucionalidade exercido por uma Corte Constitucional estadual é a Constituição estadual, e não a Lei fundamental ou as leis federais.

Situação semelhante verifica-se entre nós. Parâmetro de controle do juízo abstrato perante o Supremo Tribunal federal haverá de ser apenas a Constituição Federal. O controle abstrato de normas perante o Tribunal de Justiça estadual será apenas e tão-somente a Constituição estadual.

(...)

Não se deve olvidar, outrossim, que pronunciamento genérico de Corte estadual quanto à inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face do Texto Magno, pareceria totalmente incompatível com o exercício do controle concentrado de constitucionalidade pela Corte Constitucional Federal.

(...) Dessarte, mesmo quando as disposições dos textos constitucionais federal e estadual tiverem idêntico conteúdo, há de se admitir a autonomia dos pronunciamentos jurisdicionais da Corte Federal ou de tribunal estadual. (BRANCO, Paulo Gustavo Gonçalves, COELHO, Inocêncio Mártires, MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional, 2ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1305-1307). (destaquei)

Na espécie, desde a petição inicial, o requerente aponta violados dispositivos da Lei Complementar nº 101/2005 (Lei de Responsabilidade Fiscal), aplicáveis - segundo defende - por força do art. 170, par. único, da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG). Assim, ofensa à CEMG, se houvesse no particular, seria apenas por via reflexa, decorrente de descumprimento daquela norma.

No que remanesce, sobretudo quanto ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, estou de acordo com o Relator, por inaplicável ao caso em exame, em que se discutem os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito, agentes políticos.

Não bastasse, também sem vício formal, por respeitada a regra do art. 179 da CEMG.

É como voto.

DES. BELIZÁRIO DE LACERDA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. MOREIRA DINIZ - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES - De acordo com o(a) Relator(a).
DESA. BEATRIZ PINHEIRO CAIRES - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. ARMANDO FREIRE - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. VALDEZ LEITE MACHADO - De acordo com o(a) Relator(a).
DESA. TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. ALBERTO VILAS BOAS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. SALDANHA DA FONSECA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. JOSÉ MARCOS RODRIGUES VIEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. JÚLIO CÉSAR LORENS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. WANDERLEY PAIVA - De acordo com o(a) Relator(a).
DESA. ANA PAULA CAIXETA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. MARCO AURELIO FERENZINI - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. CARLOS HENRIQUE PERPÉTUO BRAGA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. FERNANDO LINS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. ADRIANO DE MESQUITA CARNEIRO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. KILDARE CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. GERALDO AUGUSTO - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "JULGARAM IMPROCEDENTE A PRETENSÃO INICIAL."