



Parecer em Consulta 00015/2025-3 - Plenário

Processo: 08982/2024-1

Classificação: Consulta

UG: CMADN - Câmara Municipal de Água Doce do Norte

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Consulente: HELIO PEREIRA

DIREITO FINANCEIRO E ADMINISTRATIVO. PARECER EM CONSULTA. FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES. MARCOS TEMPORAIS. PRINCÍPIOS DA ANTERIORIDADE, MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. OBSERVÂNCIA DOS LIMITES LEGAIS.

1. Os subsídios dos vereadores devem ser fixados por lei anterior às eleições municipais, em respeito aos Princípios da Anterioridade, da Moralidade e da Impessoalidade.
2. A fixação também deve observar o prazo de 180 dias anteriores ao final do mandato, conforme disposto no art. 21, II, da Lei Complementar nº 101/2000.
3. Outras restrições podem ser previstas pelas normas constitucionais, pela Lei de Responsabilidade Fiscal ou pela Lei Orgânica Municipal.

VOTO DO RELATOR 00022/2025-3

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

1 RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Água Doce do Norte, Sr. Helio Pereira, por intermédio da [Petição Inicial 01410/2024-5 \(evento 2\)](#), questionando o seguinte:

[...] Qual é a data final para a fixação dos subsídios dos vereadores? Seria até 180 dias antes do término do mandato, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal; até a data anterior às eleições municipais, conforme entendimento do STF, no RE 213.524/SP; ou até 31 de dezembro, último dia da legislatura, conforme interpretação literal da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município?

O consultante anexou aos autos o [Parecer Jurídico 00012/2024-1 \(evento 3\)](#), subscrito pelo Procurador Geral da Câmara Municipal, Sr. Paulo Sérgio da Silva, o qual concluiu que, apesar das recomendações restritivas, estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, a melhor interpretação a ser dada ao art. 29, inciso VI, da Constituição Federal é a de que a fixação dos subsídios dos vereadores poderá ocorrer, até o dia 31 de dezembro, último dia do exercício anterior ao início dos novos mandatos, conforme o trecho que a seguir se transcreve:

Diante do exposto, conclui-se que, embora haja recomendações restritivas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, no RE 213.524/SP, a interpretação literal da Constituição Federal, conforme o inciso VI do art. 29, permite que a fixação dos subsídios dos vereadores ocorra até o último dia da legislatura, ou seja, até 31 de dezembro. A Constituição Federal, por ser a norma suprema, prevalece sobre outras legislações e interpretações restritivas. **Portanto, é juridicamente viável que a Câmara Municipal fixe o subsídio dos vereadores até 31 de dezembro do último ano da legislatura, em cumprimento à exigência constitucional para vigência do mandato subsequente.** (Grifo nosso).

Após, proferi o [Despacho 32814/2024-9 \(evento 4\)](#), ocasião em que entendi estarem presentes os requisitos de admissibilidade da consulta. Em seguida, estes foram remetidos ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula, o qual se manifestou, nos termos do [Estudo Técnico de Jurisprudência 00023/2024-1 \(evento 5\)](#).

Na sequência os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas para análise, e foi apresentada a **Instrução Técnica de Consulta 00022/2024-5** (evento 6) com a seguinte conclusão:

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pelo conhecimento da consulta, e, em relação ao mérito, responde-se, nos seguintes termos:

3.1. Os subsídios dos vereadores devem ser fixados por lei anterior às eleições municipais, ocasião em que serão eleitos os vereadores cujos mandatos terão início na legislatura seguinte, em respeito aos Princípios da Anterioridade, da Moralidade e da Impessoalidade, conforme dispõem os artigos. 37, *caput*, e 29, VI, da Constituição Federal;

3.2. Do mesmo modo, também deve ser cumprido o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores;

3.3. Por fim, outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal.

O Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Procurador Luciano Vieira, conforme **Parecer 06415/2024-7** (evento 9) anuiu a proposta contida na Instrução Técnica de Consulta 22/2024.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Analizando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Ratifico o entendimento técnico exarado na **Instrução Técnica de Consulta 22/2024** e no **Parecer 6415/2024** do Ministério Público de Contas, tomando como razão de decidir os fundamentos expostos pela área técnica, nos seguintes termos:

2. ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA:

O Conselheiro Relator, mediante análise preliminar, apreciou os requisitos de admissibilidade da presente consulta, conforme o [Despacho nº 32814/2024-9 \(Evento nº 4\)](#). Tratando-se, contudo, de juízo prévio, é possível a sua reapreciação. Pois bem, o artigo 122, da Lei Complementar nº 621/2012, Lei Orgânica deste Tribunal, estabelece um rol de pressupostos a serem cumpridos nos procedimentos de consulta. Em primeiro lugar, verifica-se que o consulente é o Presidente da Câmara Municipal, atendendo o disposto no artigo 122, inciso II, da referida norma.

Constata-se também, que a matéria questionada possui relevância jurídica, econômica, social, e, repercussão no âmbito da Administração Pública, de acordo com a exigências

previstas no § 2º, do art. 122, da Lei Orgânica. Da mesma forma, a dúvida narrada refere-se à temática de competência deste Tribunal, e não diz respeito a caso concreto, tal como impõe o art. 122, § 1º, incisos II e IV, da norma referenciada.

A consulta contém, ainda, a descrição precisa da dúvida, e, de seu relato é possível extrair os dispositivos legais a respeito dos quais as indagações se referem, cumprindo-se o disposto no art. 122, *caput* e § 1º, inciso III, da referida Lei Complementar. Por fim, constata-se que o consultante anexou aos autos o parecer do órgão de assistência jurídica que responde as dúvidas apresentadas, conforme dispõe o art. 122, § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 621/2012. Assim, opina-se pelo conhecimento da consulta.

3. MÉRITO

Quanto ao mérito, o consultante questiona sobre o marco temporal limite, para a edição de lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, que fixe os subsídios dos vereadores, para a legislatura subsequente, indagando se isso poderia ocorrer a qualquer momento, ou seja, até o dia 31 de dezembro da legislatura anterior; ou se deveria ocorrer antes das eleições municipais; ou, ainda, se seria necessário respeitar o prazo de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao fim do mandato do Chefe do Poder Legislativo Municipal.

Acerca da temática, ressalta-se que o art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, conforme a redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de fevereiro de 2000, dispõe que os subsídios dos vereadores devem ser fixados por lei das respectivas Câmaras Municipais, em cada legislatura, para a subsequente, atendendo os comandos da Lei Orgânica e da Constituição Federal, em respeito ao Princípio da Anterioridade, embora não exista previsão explícita sobre uma data limite, conforme a seguir se transcreve:

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: (Grifo nosso).

[...]

Como se pode observar, a norma constitucional referenciada é de eficácia contida, tendo em vista que é dotada de efeitos plenos e autoaplicáveis, os quais podem ser restringidos, a qualquer momento, se assim dispuser a Constituição Federal ou a Lei Orgânica Municipal. Diante disso, para interpretá-la, de acordo com os Princípios Constitucionais da Moralidade e da Impessoalidade, expressos no art. 37, *caput*, também do texto constitucional é razoável, desde já, afastar o entendimento exposto no parecer do órgão de assistência jurídica da autoridade consultante, o qual concluiu que a fixação dos subsídios dos vereadores pode ocorrer até o dia 31 de dezembro do exercício anterior à nova legislatura. Isso porque, por ocasião do referido prazo, já se saberá o resultado das eleições municipais, e, por consequência, os nomes dos futuros detentores dos mandatos da Câmara Municipal.

Neste sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do [Recurso Extraordinário nº 213.524/SP, conforme o Informativo nº 167, de 18 a 22 de outubro de 1999](#), cuja ementa a seguir se transcreve :

Fixação de Subsídios de Vereadores e Eleições

Por entender inconstitucional a alegada ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I), a **Turma manteve acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que anulara Resoluções da Câmara do Município de Americana as quais reduziram, de maneira expressiva, os subsídios dos vereadores para a legislatura subsequente, em momento posterior às eleições municipais -RE 213.524-SP, rel. Min. Marco Aurélio, 19/10/1999.** (Grifo nosso).

Nota-se que a referida decisão é anterior à publicação da Lei Complementar nº 101, de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), editada para atender o comando disposto no art. 163, da Constituição Federal. A referida norma infraconstitucional, em seu art. 21, inciso II, dispõe ser nulo de pleno direito o ato que resulte aumento de despesas com pessoal, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de poder ou órgão, referido no art. 20, objetivando evitar que a máquina pública seja utilizada para favorecimentos pessoais. Para isso, elenca em seu art. 18, quais as despesas devem ser incluídas no cômputo, conforme a seguir se transcreve:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas, variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Art. 21. É nulo de pleno direito:

[...]

II. O ato de que resulte o 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.

Acrescenta-se que o art. 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, acima transscrito, conforme a nova redação que lhe foi dada pela Lei Complementar nº 173/2020, que confirmou e reforçou o referido comando, embora seja infraconstitucional, é considerada materialmente constitucional, por tratar de matéria essencial à organização do Estado, e aos direitos e garantias fundamentais, em especial, os relacionados ao controle dos gastos públicos. Cabe, portanto, à mencionada norma fazer restrições ao disposto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, como assim o fez, ao dispor sobre a necessidade de observância do prazo de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do poder ou órgão.

Mesmo após a edição da norma complementar transcrita, o Supremo Tribunal Federal e outros Tribunais pátrios, em diversas decisões, continuaram a decidir sobre a necessidade da anterioridade das eleições municipais, para a edição de leis que fixem os subsídios dos vereadores, em atendimento aos Princípios da Moralidade e da Impessoalidade, a exemplo da [ADIN nº 100110009949, julgada pelo Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo](#), cuja ementa a seguir se transcreve:

Ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINARES. INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA E IMPROPRIEDADE DA VIA ELEITA. REJEITADAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.159/2008 DO MUNICÍPIO DE MARATAÍZES. VERBA INDENIZATÓRIA CONCEDIDA AO PRESIDENTE DA CÂMARA. SOMA DO SUBSÍDIO COM A VERBA DE REPRESENTAÇÃO ULTRAPASSA O LIMITE REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONALMENTE PREVISTO PARA OS VEREADORES. VIOLAÇÃO AO POSTULADO DA AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS. PAGAMENTO DE 13º SALÁRIO. SUBSÍDIOS FIXADOS APÓS AS ELEIÇÕES. OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100110009949, Relator : PEDRO VALLS FEU ROSA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 18/02/2013, Data da Publicação no Diário: 01/03/2013). Grifo nosso.

O referido entendimento foi acompanhado por decisões desta Corte de Contas, as quais foram elencados pelo [Estudo Técnico de Jurisprudência TC nº 00023/2024-1 \(Evento nº 5\)](#), conforme a seguir se transcreve:

1. **Parecer em Consulta TC nº 29/2005 (Excerto nº 63/2015):** Firmou o entendimento de que, na ausência de lei específica para fixação de subsídios até a data anterior às eleições municipais, os subsídios dos vereadores deverão permanecer no mesmo valor da legislatura anterior, garantindo respeito ao Princípio da Anterioridade;
2. **Acórdão TC nº 899/2018 (Excerto nº 6912/2019):** Reforçou a necessidade da fixação dos subsídios antes das eleições municipais, em cumprimento ao Princípio da Anterioridade, visando impedir que os vereadores legislassem em causa própria;
3. **Acórdão nº 1192/2019 (Excerto nº 8909/2019):** Reconheceu a inconstitucionalidade de leis municipais que fixaram subsídios após as eleições, por violar o Princípio da Anterioridade e os Princípios da Moralidade e Impessoalidade;
4. **Acórdão nº 199/2023 (Excerto nº 134/2023):** Confirmou o entendimento anterior destacando que a fixação de subsídios após as eleições municipais contraria o Princípio da Anterioridade, e, portanto, é inconstitucional. (Grifo nosso).

De acordo com as decisões deste Tribunal acima referenciadas, a fixação dos subsídios dos vereadores deve ocorrer antes das eleições municipais, o que, no entanto, não deve conduzir ao entendimento equivocado de que a Lei de Responsabilidade Fiscal não necessita também ser cumprida, mas, tão somente, que as questões atinentes a esta norma, ou seja, os limites de gastos com pessoal, não foram objetos nos referidos julgamentos.

Dessa forma, é possível afirmar que os marcos temporais referenciados (antes das eleições municipais e também os 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao fim do mandato do Presidente da Câmara, não se excluem, mas, ao contrário, se completam. Assim, se de um lado os subsídios dos vereadores devem ser fixados por lei anterior às eleições municipais, tendo em vista que nestas serão escolhidos os futuros vereadores, os quais se beneficiarão dos subsídios fixados, em respeito aos Princípios da Anterioridade, da Moralidade e da Impessoalidade, de outro, também, deve ser cumprido o disposto no art. 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Este também foi o entendimento do [Superior Tribunal de Justiça, conforme Resp nº 1170241/MS, publicado em 14 de dezembro de 2010, da Relatoria do Ministro Campbell Marques](#), conforme ementa que a seguir se transcreve:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA "A". AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO CONSIDERADO VIOLADO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA SÚMULA N. 284 DO STF. CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 DO STJ. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO. APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. NULIDADE DA EXPEDIÇÃO DE ATO NORMATIVO QUE RESULTOU NO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO RESPECTIVO PODER.

1. Não se pode conhecer do recurso pela alínea "a" do permissivo constitucional no que tange à sustentada falta de adequação da ação civil pública para veicular o pedido formulado na inicial. A ausência de indicação do dispositivo considerado violado atrai a aplicação analógica da Súmula n. 284 do STF.

2. Quanto ao apontado desrespeito ao art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/00, sob o aspecto (i) da aludida possibilidade de, com base no citado dispositivo, haver aumento de despesas com pessoal no período cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, bem como (ii) do argumento de que, no presente caso, a fixação dos subsídios dos agentes políticos deu-se em harmonia com o orçamento e aquém dos limites impostos pela lei, a análise de tal questão importaria rever a premissa de fato fixada pelo Tribunal de origem, soberano na avaliação do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que é vedado aos membros do Superior Tribunal de Justiça por sua Súmula n. 7.

3. No mais, note-se que a LC n. 101/00 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.

4. Nesse sentido, pouco importa se o resultado do ato somente virá na próxima 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". Em verdade, entender o contrário resultaria em deixar à míngua de eficácia o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois se deixaria de evitar os riscos e de corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas na próxima gestão.

5. E mais: 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, §1º e 2º da lei referida.

6. Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido. (Grifo nosso).

No mesmo sentido é, ainda, a orientação do Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas, conforme a [Cartilha sobre a Fixação dos Subsídios de Agentes Políticos e a Lei Complementar nº 173/2020](#), na qual se recomendou que ambos os referidos marcos temporais devem ser atendidos, conforme o trecho que a seguir se transcreve:

6 – E o subsídio dos vereadores é fixado como? R – A Constituição manda que seja fixado numa legislatura, para vigorar na subsequente (art. 29, VI), por ato próprio da Câmara. A Constituição não estabelece termos, porém manda observar os próprios critérios (limites, percentuais) e da lei orgânica do município. A Constituição Federal não se refere ao momento da fixação dos subsídios, mas a jurisprudência pátria é pacífica no sentido de que isso deve ocorrer antes das eleições. Essa também é a recomendação dos tribunais de contas. Então, se a LOM de um município estipular data limite para fixação, p. ex., antes das eleições municipais, esse prazo deve ser atendido, sob pena de a lei violar a norma orgânica. Mesmo que a LOM não estabeleça explicitamente, é entendimento pacífico que a fixação ocorra antes das eleições. Ainda, deve-se estar atento ao fato de que havendo aumento de despesa, o ato de fixação deverá observar o prazo de 180 dias anteriores ao final do mandato (art. 21 da LRF). (Grifo nosso).

Por fim, não se deve deixar de salientar, que além da observância dos requisitos mencionados, outros, mais restritivos, poderão ser acrescentados, desde que previstos pela própria Constituição Federal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal ou respectiva Lei Orgânica Municipal.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pelo conhecimento da consulta, e, em relação ao mérito, responde-se, nos seguintes termos:

3.1. Os subsídios dos vereadores **devem ser fixados por lei anterior às eleições municipais, ocasião em que serão eleitos os vereadores cujos mandatos terão início na legislatura seguinte, em respeito aos Princípios da Anterioridade, da Moralidade e da Impessoalidade**, conforme dispõem os artigos. 37, *caput*, e 29, VI, da Constituição Federal; (g.n.)

3.2. Do mesmo modo, também deve ser cumprido o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores;

3.3. Por fim, outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal.

Desta forma, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, corroborando o entendimento exarado pela área técnica e pelo Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo relator, em:

1 CONHECER a presente Consulta, tendo em vista o preenchimento dos requisitos previstos em lei e no Regimento Interno deste TCEES.

2 NO MÉRITO, responder à Consulta nos seguintes termos:

2.1 Os subsídios dos vereadores **devem ser fixados por lei anterior às eleições municipais, ocasião em que serão eleitos os vereadores cujos mandatos terão início na legislatura seguinte, em respeito aos Princípios da Anterioridade, da Moralidade e da Impessoalidade**, conforme dispõem os artigos. 37, *caput*, e 29, VI, da Constituição Federal;

2.2 Do mesmo modo, **também deve ser cumprido o disposto no artigo**

21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores;

2.3 Por fim, outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal.

3 ARQUIVAR após o trânsito em julgado.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

VOTO VISTA 00028/2025-1

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Água Doce do Norte, Sr. Helio Pereira, por meio da Petição Inicial 01410/2024-5 (evento 2), em questão acerca do termo para a fixação dos subsídios dos vereadores:

Qual é a data final para a fixação dos subsídios dos vereadores? Seria até 180 dias antes do término do mandato, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal; até a data anterior às eleições municipais, conforme entendimento do STF, no RE 213.524/SP; ou até 31 de dezembro, último dia da legislatura, conforme interpretação literal da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município?

Acompanhando a peça consultiva, foi anexado o Parecer Jurídico 00012/2024-1 (evento 3), em que o Procurador Geral da Câmara Municipal, conclui que a fixação dos subsídios dos vereadores pode ocorrer até o dia 31 de dezembro, último dia do exercício anterior ao início dos novos mandatos.

Examinando o processo, o Conselheiro Relator proferiu o Despacho 32814/2024-9 (evento 4), entendendo estarem presentes os requisitos de admissibilidade da

consulta para tramitação.

Em seguida, o Núcleo de Jurisprudência e Súmula confeccionou o Estudo Técnico de Jurisprudência 00023/2024-1 (evento 5), no qual enumerou os julgados do TCE-ES sobre o tema, no sentido da necessidade de respeito à anterioridade às eleições.

Após essa manifestação, o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas elaborou a Instrução Técnica de Consulta 22/2024-5 (evento 6) com a seguinte proposta de resposta à consulta:

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pelo conhecimento da consulta, e, em relação ao mérito, responde-se, nos seguintes termos:

3.1. Os subsídios dos vereadores devem ser fixados por lei anterior às eleições municipais, ocasião em que serão eleitos os vereadores cujos mandatos terão início na legislatura seguinte, em respeito aos Princípios da Anterioridade, da Moralidade e da Impessoalidade, conforme dispõem os artigos. 37, *caput*, e 29, VI, da Constituição Federal;

3.2. Do mesmo modo, também deve ser cumprido o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores;

3.3. Por fim, outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal.

Concluindo a instrução processual, o Ministério Público de Contas emitiu Parecer 06415/2024-7 (evento 9), anuindo a proposta contida na Instrução Técnica de Consulta 22/2024.

Igualmente, encampando a posição da área técnica, o Relator proferiu seu voto pelo conhecimento da consulta e, no mérito, no sentido de que os subsídios devem ser fixados antes das eleições bem como antes dos 180 dias anteriores ao final do mandato.

Na ocasião do julgamento, solicitei vista dos autos, que ora devolvo com voto pela possibilidade de fixação dos subsídios dos vereadores até 31 de dezembro do último ano da legislatura, podendo a Lei Orgânica estabelecer data mais restritiva, sendo inaplicável a Lei de Responsabilidade Fiscal.

II FUNDAMENTOS

II.1 Admissibilidade

Em relação ao conhecimento da consulta, adoto como razões de decidir os argumentos expostos na Instrução Técnica de Consulta 22/2024, abaixo transcritos, que passam a integrar a fundamentação deste voto:

O Conselheiro Relator, mediante análise preliminar, apreciou os requisitos de admissibilidade da presente consulta, conforme o [Despacho nº 32814/2024-9 \(Evento nº 4\)](#). Tratando-se, contudo, de juízo prévio, é possível a sua reapreciação. Pois bem, o artigo 122, da Lei Complementar nº 621/2012, Lei Orgânica deste Tribunal, estabelece um rol de pressupostos a serem cumpridos nos procedimentos de consulta. Em primeiro lugar, verifica-se que o consulente é o Presidente da Câmara Municipal, atendendo o disposto no artigo 122, inciso II, da referida norma.

Constata-se também, que a matéria questionada possui relevância jurídica, econômica, social, e, repercussão no âmbito da Administração Pública, de acordo com a exigências previstas no § 2º, do art. 122, da Lei Orgânica. Da mesma forma, a dúvida narrada refere-se à temática de competência deste Tribunal, e não diz respeito a caso concreto, tal como impõe o art. 122, § 1º, incisos II e IV, da norma referenciada.

A consulta contém, ainda, a descrição precisa da dúvida, e, de seu relato é possível extrair os dispositivos legais a respeito dos quais as indagações se referem, cumprindo-se o disposto no art. 122, *caput* e § 1º, inciso III, da referida Lei Complementar. Por fim, constata-se que o consulente anexou aos autos o parecer do órgão de assistência jurídica que responde as dúvidas apresentadas, conforme dispõe o art. 122, § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 621/2012. Assim, opina-se pelo conhecimento da consulta.

Conforme demonstrado pela área técnica, a consulta preenche os requisitos de admissibilidade, de modo que deve ser **conhecida**.

II.2 Mérito

O consulente questiona acerca de qual seria a data final para a fixação dos subsídios dos vereadores, tendo em vista os diferentes posicionamentos derivados da literalidade da Constituição Federal (até 31 de dezembro), do RE 213.524/SP, do STF (antes das eleições), e do art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (180 dias antes do fim do mandato). Examinando a questão à luz da hermenêutica e teoria constitucional, verifico que **a data final para a fixação dos subsídios dos vereadores é 31 de dezembro do último ano da legislatura, podendo a Lei Orgânica estabelecer data mais restritiva, sendo inaplicável a Lei de Responsabilidade Fiscal**, como passo a expor.

Para desenvolver a conclusão sintetizada acima, esta fundamentação será dividida em três partes. A primeira demonstrará que a previsão constitucional em questão consiste em norma autoaplicável, que traz em si todo o regramento necessário à questão, não podendo ser restringida por atividade legislativa ou interpretativa. Na segunda parte, será abordada a inexistência de jurisprudência do STF a respeito do tema, senão julgados isolados. Por fim, a terceira parte tratará da inaplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II.2.1. Da interpretação do art. 29, VI, CF – Impossibilidade de restringir onde o constituinte não restringiu

O cerne da consulta revolve em torno dos limites da expressão “em cada legislatura para a subsequente”, disposta no art. 29, VI, da Constituição Federal:

Art. 29. [...]

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

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

Como se confere da transcrição acima, o dispositivo é abundante em estabelecer regras relativas à fixação dos subsídios dos Vereadores. O inciso desce à minúcia de descrever o percentual dos subsídios em relação à população. Além disso, o inciso estabelece i) o momento em que as Câmaras Municipais podem fixar os subsídios (de

uma legislatura para a próxima) e *ii) em quais atos normativos podem estar dispostas outras regras acerca do tema, nomeadamente, a Lei Orgânica do Município (LOM).* Trata-se, portanto, de **norma de eficácia plena e autoaplicável, cuja extensão não pode ser reduzida** por atividade interpretativa ou por lei infraconstitucional *que não a LOM*, sob pena de se limitar indevidamente a regra constitucional.

A Constituição discrimina o município e a Câmara dos Vereadores em diversas oportunidades. Os municípios não têm representação no Senado, não possuem Tribunais de Contas próprios (com as duas exceções já existentes na época da promulgação), não têm Poder Judiciário próprio, suas normas não estão sujeitas a Ação Direta de Inconstitucionalidade ou Ação Declaratória de Constitucionalidade¹. Outra diferença importante se refere a um tema bastante conhecido desta Corte: a qualificação do quórum de 2/3 dos Vereadores para rejeição dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas (art. 30, §2º, CF) – limitação inexistente para o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas. Essas restrições demonstram que quando a Constituição quer discriminar os municípios, ela o faz expressamente.

No entanto, no caso da data limite de fixação dos subsídios, a Constituição não demarcou o termo final para antes das eleições. A única limitação temporal expressa no texto constitucional foi no sentido de que os subsídios não fossem fixados na mesma legislatura, devendo ser sempre para a seguinte. Dessa restrição não se pode inferir que o constituinte quis que fosse também antes das eleições – quando isso poderia estar expressamente previsto.

Na interpretação do texto jurídico, “não se pode perder de vista que as palavras que o legislador escolhe são aquelas e não outras”, como lembra Streck². No caso debatido nesta consulta, o constituinte escolheu que a limitação se desse entre legislaturas, não invocando as eleições na regra de fixação dos subsídios. **Acrescentar palavras restritivas não expressas em regra completa representa uma arbitrariedade do intérprete, que acaba por modificar a regra constitucional.**

¹ A respeito das limitações aos municípios, vide LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. Comentário ao art. 29. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo w.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. Saraiva. São Paulo, 2013, p. 783.

² STRECK, Lenio L. Hermenêutica e Princípios da Interpretação Constitucional. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo w.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. Saraiva. São Paulo, 2013, p. 80.

Por isso, é preciso comedimento ao dispor sobre restrições não previstas expressamente no texto constitucional.

A deferência ao texto importa não apenas ao caso que está sendo debatido, mas a toda Constituição. Ir além da redação constitucional dotada de completude, criando regras limitadoras ou “flexibilizadoras”, abre brechas para que outros direitos e regras constitucionais sejam também vulnerados, a depender da conduta do intérprete. Essa dependência da postura de quem interpreta reduz a força normativa da Constituição, como explica Streck³:

Ou seja, a força normativa da Constituição [...] pode vir a ser fragilizada ou até mesmo anulada pelo crescente aumento das posturas pragmatistas (nos seus mais variados matizes) que, a pretexto de superar o “ultrapassado” silogismo dedutivista do paradigma liberal-formal-burguês, vêm deslocando o locus do sentido do texto – que representa a produção democrática do direito –, na direção do protagonismo (acionalista-indutivista) do intérprete. (g.n.)

Isso não significa que o texto sempre esgota o sentido da norma – questão que está há muito superada no Direito. Entretanto, no caso de *i*) limitações a *ii*) regras dotadas de completude em que *iii*) a limitação poderia ter sido prevista, a boa hermenêutica impõe a autocontenção (*self-restraint*) do julgador, que não pode *criar* restrições que a Constituição não criou, dado o risco de a discricionariedade, facilmente, se tornar arbitrariedade, e, afinal, discriminação.

Assim, chegamos há mais uma questão que deve ser enfrentada na solução desta consulta: a discriminação inconstitucional contra Vereadores. Diversas Constituições brasileiras, desde 1891, previram a regra da anterioridade da legislatura para

³ STRECK, Lenio L. Hermenêutica e Princípios da Interpretação Constitucional. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo w.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. Saraiva. São Paulo, 2013, p. 81.

Deputados e Senadores⁴, inclusive a redação original da Constituição de 1988⁵. No entanto, sob a vigência da regra da anterioridade de legislatura para esses parlamentares, não foram encontradas decisões que os obrigassem a fixar seus subsídios antes das eleições. Ou seja, muito embora a expressão “em cada legislatura para a subsequente” fosse a mesma hoje prevista para os Vereadores, não há registros de decisões que a limitem para antes das eleições – como ocorre com Vereadores (e será abordado no capítulo seguinte). Como já dito, somente a Constituição pode traçar as distinções e discriminações entre os entes federativos e seus órgãos políticos – e sempre expressamente. **Acrescentar limitações inexistentes no texto constitucional revela preconceito contra aqueles que representam a experiência democrática mais antiga do Brasil, como ensina Caldeira sobre o Brasil colonial**⁶.

⁴ Constituição de 1891

Art 22 - Durante as sessões vencerão os Senadores e os Deputados um subsídio pecuniário igual, e ajuda de custo que serão fixados pelo Congresso no fim de cada Legislatura, para a seguinte.

Constituição de 1934

Art. 30. Os Deputados receberão uma ajuda de custo por sessão legislativa e durante a mesma perceberão um subsídio pecuniário mensal, fixados uma e outro no último anno de cada legislação para a seguinte.

Constituição de 1946

Art 47 - Os Deputados e Senadores vencerão anualmente subsídio igual e terão igual ajuda de custo.

§ 2º - A ajuda de custo e o subsídio serão fixados no fim de cada Legislatura.

Constituição de 1967

Art 35 - O subsídio, dividido em partes fixa e variável, e a ajuda de custo dos Deputados e Senadores serão iguais e estabelecidos no fim de cada Legislatura para a subsequente.

Emenda Constitucional de 1969

Art. 33. O subsídio, dividido em parte fixa e parte variável, e a ajuda de custo de deputados e senadores serão iguais e estabelecidos no fim de cada legislatura para a subsequente.

⁵ Redação original da Constituição de 1988

VII - fixar idêntica remuneração para os Deputados Federais e os Senadores, em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

Redação pós EC 19/1998

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

⁶ “Naquela época, havia mais democracia nas vilas do Brasil-colônia do que na Europa, segundo Caldeira.

Enquanto em terras europeias os monarcas reinavam absolutos e transmitiam seu poder aos filhos, por aqui os governantes eram eleitos. Nem todos, porém, tinham direito a participar das eleições. Votar e ser votado era coisa de “homens bons”, ou seja, donos de terras e escravos (“só deixavam de ser homens bons os operários, os mecânicos, os degredados, os judeus e os estrangeiros”, segundo Afonso Taunay). As eleições para os membros da Câmara ocorriam a cada três anos, quando eram selecionados três juízes, seis vereadores e três procuradores. Não trabalhavam todos de uma vez: a cada ano, um sorteio definia os nomes de um juiz, dois vereadores e um procurador para atuar naquele período. Também compunham a Câmara um almotacel (fiscal), um escrivão e um porteiro. (g.n.)” SALVADORI, Fausto. **Antes do Anchieta** Cadeia, açougue, telhados que desabavam e uma apertada joia arquitetônica: as sedes da Câmara antes do Palácio Anchieta. Portal da

Ao intérprete é crucial saber diferenciar aquilo que é recomendável daquilo que é exigível juridicamente. Com efeito, seria mais neutro se a fixação dos subsídios ocorresse antes das eleições. Dessa maneira, não pairariam e evitaria suspeitas de imprevisibilidade e imoralidade (e, claro, suas efetivas violações) sobre eventuais reduções ou aumentos de valor. Contudo, uma conduta ser recomendável não se confunde com ser obrigatória. E, no caso, não há dúvidas de que não há obrigatoriedade em se fixar os subsídios antes das eleições, a menos que a Lei Orgânica do Município assim estabeleça.

Conforme previsto no art. 29, VI, CF, a fixação dos subsídios dos vereadores deve observar os critérios estabelecidos na Lei Orgânica. Desse modo, o constituinte intencionalmente permitiu que o próprio município, no exercício de sua autonomia, adicionasse regras àquelas por ele previstas, via Lei Orgânica Municipal, desde que isso, evidentemente, não derrogasse as normas constitucionais. Assim, as Leis Orgânicas podem, por exemplo, prever quóruns qualificados ou limites temporais específicos, desde que respeitados os percentuais proporcionais à população e a anterioridade de legislatura.

Ausente previsão expressa na Constituição Federal e na Lei Orgânica de que a fixação dos subsídios dos vereadores deva ocorrer antes das eleições, não poderia esta Corte criar este limite, sobretudo na falta de jurisprudência do STF nesse sentido, como será demonstrado abaixo.

II.2.2. Da inexistência de jurisprudência do STF acerca do art. 29, VI, CF

A discussão acerca de a limitação temporal para fixação dos subsídios dos vereadores tem origem em um julgado do STF de 1969. Trata-se do Recurso Extraordinário RE 62.594/SP, de relatoria do Ministro Djaci Falcão. No caso, o STF manteve a decisão do Tribunal de origem, que entendeu que a fixação dos subsídios após as eleições feriria a essência da regra da anterioridade da legislatura, como se confere dos trechos abaixo reproduzidos:

Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.saopaulo.sp.leg.br/apartes/antes-do-anchieta/>. Acesso em 12/02/2025.

Vide também CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza no Brasil**: cinco séculos de pessoas, costumes e governos. Estação Brasil. Rio de Janeiro, 2017.

O acórdão impugnado, de que foi relator o ilustre Desembargador Rodrigues Alckmin, guarda a seguinte fundamentação:

[...]

A resolução nº 255 excluiu, do dispositivo, a expressão “e votado antes das eleições para renovação da Câmara”.

E, baseada nessa supressão, a Câmara votou, em 27 de dezembro, depois das eleições portanto, o aumento de seus subsídios.

Não podia fazê-lo, em primeiro lugar, porque violava, com isso, a Lei Orgânica.

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.

Vem êle na Constituição Federal (art. 47, §2º), ao dispor que a ajuda de custo e o subsídio serão fixados no fim de cada legislatura. No fim de cada legislatura “para a seguinte”, afirmavam, de maneira mais completa, as Constituições de 1891 e 1934. [...]

E como observa Sampaio Dória, o escopo do dispositivo legal é o de evitar que os legisladores fixem a si mesmos remunerações (Comentários à Constituição de 1.946, vol. II, p. 228).

Ora, se essa fixação se desse depois das eleições para a Casa legislativa, os legisladores estariam infringindo a finalidade do preceito, pois estariam, eventualmente, fixando os próprios subsídios, cientes, já, da permanência no corpo legislativo.

Consequentemente, a expressão legal “para a seguinte legislatura”, “ao fim de cada legislatura”, “no último ano de cada legislatura” significa, igualmente, atendendo-se à razão do princípio, antes da eleição dos membros da próxima legislatura. Depois da eleição, já se saberá qual a futura composição do corpo legislativo a fixação dos subsídios já não terá o mesmo aspecto de independência e imparcialidade que decorre de uma prévia fixação.

[...]

Ora, na hipótese presente os autores apontam o descumprimento do art. 37 da Lei Orgânica dos Municípios e a revogação do art. 137 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santos, como meios de que se valeram os réus, ora recorrentes, a fim de aumentarem os seus próprios subsídios. Enfim, as decisões na instância ordinária concluíram que deixou de ser observado o princípio constitucional, amplo e moralizador, de que a ajuda de custo e os subsídios serão fixados no fim de cada legislatura (§2º, do art. 47).

Ante o exposto, conheço do recurso, por envolver matéria constitucional, mas nego-lhe provimento. (Destaques no Original)

(RE 62.594 –1ª T. – Rel. Min. Djaci Falcão – Julgamento: 21/08/1969⁷)

⁷ Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=159823> . Acesso em 12/02/2025.

Nesse julgado, o STF não acrescentou fundamentações próprias acerca da anterioridade às eleições para fixação do subsídio dos vereadores, mas apenas manteve a decisão de origem, ao não dar provimento ao recurso.

Em 1999, o STF novamente apreciou o tema, no Recurso Extraordinário RE 213.524⁸, de relatoria do Min. Marco Aurélio. Nesse julgado, ficou assentado, em fundamentação própria, que a regra da anterioridade da legislatura necessariamente implica a anterioridade das eleições:

[...] Ora, a Corte de origem não recusou, ao Município, a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Não, a decisão prolatada lastreia-se em premissas diversas. Em época de inflação, teria a Câmara Municipal, após conhecidos os resultados da eleição renovadora da ocupação das cadeiras, reduzido substancialmente a remuneração dos vereadores que, até então, era paga na ordem de 25% do que satisfeito em relação aos Deputados Estaduais. Em primeiro lugar, apontou-se a falta de uma justificativa aceitável para a redução. Em segundo lugar, fez-se ver que a cláusula referente à fixação da remuneração na legislatura em curso visa a colar ao ato eqüidistância, 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. A razão de ser de fixar-se ao término da legislatura em curso a nova remuneração está, justamente, em buscar-se a almejada eqüidistância, obstaculizando-se, assim, procedimento que implique legislar em causa própria ou em prejuízo daqueles de facção política contrária. (RE 213.524 – 2^a T. – Rel. Marco Aurélio – Julgado em 19/10/1999 – Publicado em 11/02/2000.)

Esses julgados, apesar de sua data remota e de não terem efeitos gerais (*erga omnes*) e vinculantes (aliás, não havia ainda o sistema de repercussão geral), inspiraram diversos Tribunais do país a afirmar que a fixação dos subsídios deve ocorrer antes das eleições. Nesse sentido, cito, além deste TCE-ES⁹, o TCE-PE¹⁰, TCE-MG¹¹, TCE-SC¹² e TCE-SP¹³. Também o Tribunal de Justiça do Espírito Santo, em controle de constitucionalidade concentrado, ressoucou esse entendimento, como se pode

⁸ Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=244845>. Acesso em 12/02/2025.

⁹ ACÓRDÃO 899/2018-PLENÁRIO, ACÓRDÃO 1192/2019-PLENÁRIO (PREJULGADO 55), fundamentação do PARECER EM CONSULTA 25/2017, PARECER EM CONSULTA 22/2017.

¹⁰ Consulta – Proc. 1509584-8. Notícia disponível em <https://www.tcepe.tce.br/internet/index.php/noticias/142-2016/maio/2301-camara-do-recife-consulta-tce-sobre-prazo-para-fixacao-de-subsidios>. Acesso 10/02/2025.

¹¹ Cartilha Subsídio Vereadores, apontando as Consultas 840.508 e 833.233 e a Prestação de Contas Municipal 657.899 Disponível em <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/09/Cartilha-subsidio-vereadores.pdf>. Acesso em 10/02/2025.

¹² Consulta 09/0015723. Disponível em <https://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotechnico/3188454.HTM#FOOTNOTE>. Acesso em 10/02/2024.

¹³ Contas Anuais de Câmara – proc. TC-002394/026/12. Disponível em https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/args_juri/pdf/1/2/4/597421.pdf. Acesso em 10/02/2025.

exemplificar com a ação Direta de Inconstitucionalidade 0000994-49.2011.8.08.0000 (100110009949).

Apesar da respeitabilidade dessas vozes, a restrição não só não consta do texto constitucional, como afirmado anteriormente, mas também não representa o entendimento atual da Suprema Corte. Em primeiro lugar, as decisões do STF que serviram como norte interpretativo são antigas e não vinculantes. Além disso, o STF tem decisão, quanto a monocrática, de 2017 afirmado expressamente que a Constituição não delimita que a fixação dos subsídios ocorra antes das eleições.

Trata-se do Recurso Extraordinário com Agravo ARE 766.683/ES, de relatoria do Min. Dias Toffoli, que julgou recurso em ação direta de inconstitucionalidade originária do TJ-ES. A controvérsia consistia, dentre outros assuntos, em fixação dos subsídios após as eleições. Sobre esse ponto, o Ministro Relator afirmou que o art. 29, VI, CF, é autoaplicável, não prevendo anterioridade às eleições, como se confere do trecho abaixo:

Entretanto, outra parece ser a conclusão no tocante ao **momento adequado para a estipulação dos subsídios dos Vereadores**.

Isso porque a jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal é de que os **subsídios dos vereadores devem ser fixados pela Câmara Municipal para a legislatura subsequente**, nos termos do art. 29, VI, da Constituição Federal, e que **referida norma é autoaplicável, de modo que a única condição para essa estipulação é a constante do texto constitucional de que se observe a anterioridade de legislatura**.

Sobre o tema, registro os seguintes julgados:

"DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. REQUISITOS PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO POPULAR. LEIS QUE CONCEDERAM REAJUSTE DE AGENTES POLÍTICOS NO CURSO DA MESMA LEGISLATURA. IMPOSSIBILIDADE. 1. A jurisprudência desta Corte se orienta no sentido de que a própria ilegalidade do ato praticado configura lesividade ao erário, sendo legítima a interposição da ação popular. Precedentes. 2. 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. Precedentes. 3. Para dissentir da conclusão firmada pelo Tribunal de origem, no sentido de que o Decreto Legislativo nº 156/1996 e a Resolução nº 157/1996 implicaram reajuste da remuneração dos agravantes e produziram efeitos na mesma legislatura, seria imprescindível a análise das normas locais acima mencionadas, bem como o reexame dos fatos e do material probatório constantes dos autos, providências vedadas neste momento processual (Súmulas 279 e 280/STF). 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se

nega provimento" (AI nº 745.203/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 5/8/15 – grifo nosso).

"CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REMUNERAÇÃO. FIXAÇÃO. VEREADORES. LEGISLATURA SUBSEQUENTE. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. CF/88 ART. 29, V. 1. Princípio da anterioridade - A remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente (CF, art. 29, V). Precedentes. 2. As razões do regimental não atacam os fundamentos da decisão agravada. 3. Agravo regimental improvido" (RE nº 229.122/AgR-RS, Segunda Turma, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 18/12/08).

"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 autoaplicável. 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/SP, Primeira Turma, Relator o Min. Menezes Direito, DJe 16.5.2008).

"VEREADORES. REMUNERAÇÃO. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 29, INCISO V. 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. Recurso extraordinário não conhecido" (RE nº 122.521/MA, Primeira Turma, Relator o Ministro Ilmar Galvão, DJ de 6/12/91).

Desse modo, não havendo qualquer exceção constitucional expressa a essa regra e sendo ela autoaplicável, ou seja, não demandando regulamentação posterior para incidir, não é cabível invocar outra condicionante à atualização legislativa, caso contrário estar-se-ia criando nova restrição à atividade legislativa não respaldada pelo texto constitucional.

Assim, desde que o valor do subsídio seja fixado pela legislatura antecedente para a consequente e atenda às faixas estabelecidas nas alíneas do art. 29, inciso V (sic), da Constituição Federal, estar-se-á atendendo ao comando constitucional. Até porque não é a ação direta de inconstitucionalidade o meio processual adequado para a verificação de eventual má-fé dos representantes do Poder Legislativo. (Destaques no original.)

(ARE 766683/ES – Rel. Dias Toffoli – Publicado em 21/09/2017.)

Esse entendimento foi replicado pelo TCE-RJ, no Acórdão 053218/2023-PLENV, conforme trecho reproduzido abaixo:

Em suma, segundo a instrução, o princípio da anterioridade teria sido vulnerado porque a Resolução Legislativa nº 64/2012, que fixou os subsídios dos vereadores, foi editada em 22/12/2012, posterior, portanto, às eleições municipais, o que violaria o princípio da moralidade, motivo pelo qual foram utilizados os parâmetros determinados pela Resolução nº 49/2008. Essa

tese, adotada também no decisum de 18/07/2022, supostamente estaria em linha com o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria no RE nº 62.594.

Entretanto, observei que o referido precedente foi lavrado no ano de 1969, sendo, portanto, extremamente antigo, o que me levou a considerá-lo insuficiente para resolver a celeuma posta nestes autos

Em pesquisa jurisprudencial, verifiquei que **os julgados mais recentes do Supremo Tribunal Federal não condicionam a validade da fixação dos subsídios à sua edição em momento anterior às eleições, limitando-se a fazer menção à necessária observância do princípio da anterioridade.**

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. REQUISITOS PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO POPULAR. LEIS QUE CONCEDERAM REAJUSTE DE AGENTES POLÍTICOS NO CURSO DA MESMA LEGISLATURA. IMPOSSIBILIDADE. 1. A jurisprudência desta Corte se orienta no sentido de que a própria ilegalidade do ato praticado configura lesividade ao erário, sendo legítima a interposição da ação popular. Precedentes. 2. 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. Precedentes. 3. Para dissentir da conclusão firmada pelo Tribunal de origem, no sentido de que o Decreto Legislativo nº 156/1996 e a Resolução nº 157/1996 implicaram reajuste da remuneração dos agravantes e produziram efeitos na mesma legislatura, seria imprensíndivel a análise das normas locais acima mencionadas, bem como o reexame dos fatos e do material probatório constantes dos autos, providências vedadas neste momento processual (Súmulas 279 e 280/STF). 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento” (AI nº 745.203/SP-AgR, Primeira Turma, Relator Ministro Roberto Barroso, DJe de 5/8/2015).

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADORES. REMUNERAÇÃO. FIXAÇÃO. LEGISLATURA SUBSEQÜENTE. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. CF/88 ART. 29, V. 1. Princípio da anterioridade - A remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente (CF, art. 29, V). Precedentes. 2. As razões do regimental não atacam os fundamentos da decisão agravada. 3. Agravo regimental improvido” (RE nº 229.122/AgR-RS, Segunda Turma, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJe de 18/12/2008).

Cabe invocar, ainda, recente decisão da lavra do Ministro Dias Toffoli, datada de 15/09/2017, em sede de Agravo em Recurso Extraordinário (ARE 766683/ES), que examinou precisamente a questão discutida nestes autos, qual seja, a possível violação dos princípios constitucionais da moralidade e da impensoalidade, pelo fato de haver sido concedido aumento do subsídio dos vereadores para a legislatura subsequente após as eleições municipais.

Confiram-se os seguintes excertos da mencionada decisão monocrática no ARE 766683/ES:

[...]

Embora a decisão do STF no ARE 766.683/ES também não seja vinculante, tenha efeitos gerais ou represente entendimento colegiado, seu entendimento vai ao encontro da hermenêutica e teoria constitucional expostas no capítulo anterior. Na interpretação jurídica, Streck ressalta que “há sempre um significado [...] que não advém tão somente do ‘próprio texto’, mas, sim, de uma análise de decisões anteriores, da aplicação coerente de tais decisões e da compatibilidade do texto [legal infraconstitucional] com a Constituição”¹⁴. Neste caso, por duas vias (a da interpretação do próprio texto e do entendimento recente do STF), chega-se à conclusão de que o art. 29, VI, CF, enuncia norma autoaplicável, que não deve ser restringida pelo intérprete, que criaria limitação temporal não prevista expressamente no texto constitucional.

Por fim, este TCE-ES, à luz do entendimento expresso no RE 213.524 (rel. Marco Aurélio), afirmou nos Pareceres em Consulta 22/2017 e 25/2017, que a fixação dos subsídios dos vereadores deve anteceder as eleições, embora o marco temporal não fosse o objeto daquelas consultas. Considerando a fundamentação aqui desenvolvida, esses pareceres devem ser reexaminados, na forma do art. 238, do RITCEES¹⁵.

II.2.3. Da inaplicabilidade do art. 21, II, LRF à questão

Por fim, resta explicar por que a restrição temporal definida disposta no art. 21, II, LRF, não é aplicável à fixação do subsídio dos vereadores. No caso da fixação dos subsídios dos vereadores, por se tratar de uma regra constitucional autoaplicável, seus delinearmentos se exaurem na própria Constituição e na Lei Orgânica do Município – LOM. Assim, não pode uma lei infraconstitucional (que não a LOM) limitar a norma constitucional, restringindo onde o constituinte não o fez, sob pena de invadir sua esfera de deliberação. Se o quisesse, o legislador teria incluído, dentre as normas a serem observadas, também o que dispusesse a lei (em geral), mas não o fez, apontando apenas para a LOM. Portanto, a restrição do art. 21, II, LRF, não incide no caso, ante a exclusão de outras normas por parte da Constituição.

¹⁴ STRECK, Lenio L. Hermenêutica e Princípios da Interpretação Constitucional. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo w.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. Saraiva. São Paulo, 2013, P. 86.

¹⁵ Art. 238. Por iniciativa fundamentada do Presidente, de Conselheiro, de Conselheiro Substituto, do Ministério Público junto ao Tribunal ou a requerimento de legitimado, o Tribunal poderá reexaminar matéria objeto de consulta.

Nesse sentido, transcrevo o seguinte trecho da Consulta respondida pelo TCE-PE (proc. 1509584-8), cuja fundamentação encampou o parecer ministerial:

Dentro desse contexto, seria possível também ao legislador federal estipular prazo menor para a multicitada providência?

No entender do Órgão Ministerial que subscreve o presente opinativo, é nessa seara – a da fixação constitucional de competências legislativas – que deve ser encontrada a resposta ao questionamento sobre a aplicabilidade do parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) à fixação dos subsídios dos Vereadores. Por oportuno, transcreve-se o dispositivo em questão:

[...]

A denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal” afirma, na sua ementa, estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”. Foi editada com fundamento nos artigos 163 a 169 da Constituição Federal, mais especificamente no art. 165, § 9º da Carta, que submete à disciplina de lei complementar importantes temas em matéria de finanças públicas.

Foi pensando em responsabilidade e em moralidade, que o legislador complementar federal buscou evitar a conduta, infelizmente muito comum no Brasil, de se promover aumentos de gastos com pessoal no final do mandato para que o pagamento somente ocorresse na administração subsequente, a cargo de outros gestores. A prática fazia com que o gestor que se despedia haurisse os bônus de popularidade decorrentes da concessão do aumento, enquanto seu sucessor arcava com o ônus fazer os respectivos pagamentos e consequentes cortes para reequilibrar as finanças do órgão. A regra é necessária, adequada e proporcional, sendo dispensáveis maiores digressões para justificar sua implementação.

Contudo, no tocante à fixação dos subsídios dos Vereadores, o conjunto de regras que disciplina a matéria – que não é pequeno – tem sede na CF/1988. A única autorização constitucional para que norma de outro quilate estabeleça novos critérios para a fixação dos subsídios dos vereadores está no já citado e transscrito art. 29, VI, da CF, que permite à Lei Orgânica Municipal – e somente a ela – fazê-lo.

A restrição deve ser analisada no contexto do art. 24, I da Constituição Federal, que coloca o direito financeiro entre as matérias de legislação concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, sem que se exclua a competência do Município de suplementar a legislação federal estadual no que couber (CF, art. 30, II).

Assim, em se tratando de direito financeiro, cabe à lei federal apenas dispor sobre normas gerais (CF, art. 24, § 1º), de forma que as normas específicas devem ser editadas pelos Estados, pelo DF e pelos Municípios (art. 30, II) para atenderem às suas especificidades. Nesse ponto reside uma das maiores celeumas do direito, qual seja, a precisa definição do que é uma norma geral e a partir de que ponto ela, por dispor sobre detalhes, passa a ser considerada específica. No segundo, caso, se a norma foi editada pela União e versa sobre matéria do âmbito da legislação concorrente, a aplicabilidade da regra específica se restringirá ao âmbito federal, se isto for possível.

Para a solução da consulta é fundamental que se percebe que em alguns casos, o legislador constituinte, visando a evitar as tradicionais discussões

legislativas, administrativas e judiciais sobre graus de especificidade toleráveis em normas ditas gerais, **prefere se adiantar e listar algumas matérias que ele considera gerais e que, portanto, devem necessariamente constar de “normas gerais”**, cuja edição é privativa do Congresso Nacional. O grande exemplo reside no direito tributário, ramo também sujeito à legislação concorrente de União, Estados e DF (CF, art. 24, I), mas que conta com a pedagógica ajuda do art. 146, III da CF/88 que diz caber à lei complementar dispor sobre normas gerais – e portanto editadas pela União, em virtude do art. 24, I – em matéria tributária, especialmente sobre... seguindo-se uma lista de matérias que o intérprete não tem autorização para entender como específicas.

Ao que parece, no caso objeto da consulta, o legislador constituinte resolveu adotar técnica semelhante, com uma sutil diferença. Além de expressamente listar certas matérias que ele considera que necessariamente devem constar de lei complementar nacional (art. 165, § 9º), estipulou que uma matéria somente pode constar da lei orgânica municipal (outros critérios para a fixação dos subsídios dos vereadores). É dentro deste contexto que o Ministério Público de Contas entende que o legislador constituinte originário considerou que a “estipulação de novos critérios – além dos constitucionais – para fixação de subsídios dos vereadores” somente pode ser veiculada na lei orgânica municipal. A conclusão passa a ser impositiva: a não aplicação ao caso da restrição constante do parágrafo único do art. 21 da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Por todo o exposto, tem-se que a data final para a fixação dos subsídios dos vereadores é até 31 de dezembro do último ano da legislatura, na forma da Constituição Federal, exceto se a Lei Orgânica previr prazo inferior.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto, com base nos fundamentos ora apresentados e tendo em vista a competência conferida pelo art. 29, inciso V, da Resolução TC 261, de 04 de junho de 2012 (Regimento Interno do TCEES), divirjo do Relator e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas no voto vista, em:

III.1. CONHECER a consulta, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade.

III.2. RESPONDER a consulta nos seguintes termos:

A fixação dos subsídios dos Vereadores deve ser realizada pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente até 31 de dezembro do último ano de legislatura, salvo prazo inferior previsto na Lei Orgânica Municipal.

O prazo previsto no art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não é aplicável à fixação dos subsídios dos vereadores.

III.3 REEXAMINAR os Pareceres em Consulta 22/2017 e 25/2017, no que trataram do marco temporal para fixação de verbas em favor dos vereadores, na forma do art. 238, do RITCEES.

III. 4 DAR CIÊNCIA ao consulente.

III.5. ARQUIVAR o processo.

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro

VOTO COMPLEMENTAR DO RELATOR 01245/2025-1

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

1 RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Água Doce do Norte, Sr. Helio Pereira, por intermédio da **Petição Inicial 01410/2024-5 (evento 2)**, questionando o seguinte:

[...] Qual é a data final para a fixação dos subsídios dos vereadores? Seria até 180 dias antes do término do mandato, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal; até a data anterior às eleições municipais, conforme entendimento do STF, no RE 213.524/SP; ou até 31 de dezembro, último dia da legislatura, conforme interpretação literal da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município?

Nos demais trechos, adoto o relatório do **Voto do Relator 00022/2025-3** (evento 12), evitando-se maiores delongas, acrescentando que, após a inclusão em pauta e a apresentação do Voto do Relator, foi apresentado pelo eminent Conselheiro Rodrigo Chamoun o **Voto Vista 00028/2025-1** (evento 13), nos seguintes termos:

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto, com base nos fundamentos ora apresentados e tendo em vista a competência conferida pelo art. 29, inciso V, da Resolução TC 261, de 04 de junho de 2012 (Regimento Interno do TCEES), divirjo do Relator e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro relator

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas no voto vista, em:

III.1. **CONHECER a consulta**, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade.

III.2. **RESPONDER a consulta** nos seguintes termos:

A fixação dos subsídios dos Vereadores deve ser realizada pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente até 31 de dezembro do último ano de legislatura, salvo prazo inferior previsto na Lei Orgânica Municipal.

O prazo previsto no art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não é aplicável à fixação dos subsídios dos vereadores.

III.3 **REEXAMINAR os Pareceres em Consulta 22/2017 e 25/2017**, no que trataram do marco temporal para fixação de verbas em favor dos vereadores, na forma do art. 238, do RITCEES.

III.4 **DAR CIÊNCIA** ao conselente.

III.5. **ARQUIVAR** o processo.

No presente momento processual, apresento este voto complementar para **contrapor**, fundamentadamente, os argumentos trazidos no voto vista apresentado pelo eminent Conselheiro.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

O Conselheiro Rodrigo Chamoun apresentou em seu Voto Vista considerações sobre qual seria a data final para a fixação dos subsídios dos vereadores, tendo em vista os

diferentes posicionamentos derivados da literalidade da Constituição Federal (até 31 de dezembro), do RE 213.524/SP, do STF (antes das eleições), e do art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (180 dias antes do fim do mandato).

Em breve síntese, o Eminente Conselheiro, examinando a questão, apresentou voto pela possibilidade de fixação dos subsídios dos vereadores até 31 de dezembro do último ano da legislatura, podendo a Lei Orgânica estabelecer data mais restritiva, sendo inaplicável a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para desenvolver a conclusão sintetizada acima, fundamentou-se em três partes: 1. a previsão constitucional em questão consiste em norma autoaplicável, que traz em si todo o regramento necessário à questão, não podendo ser restringida por atividade legislativa ou interpretativa; 2. a inexistência de jurisprudência do STF a respeito do tema, senão julgados isolados e 3. a inaplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após conhecimento das alegações apresentadas no Voto Vista penso ser necessário ressaltar os argumentos seguintes.

1. Interpretação do art. 29, V da CF – *norma autoaplicável* – interpretação sistemática do ordenamento jurídico – ASPECTOS HISTÓRICOS – art. 29, V tratava dos dois casos de remuneração – prefeitos e vereadores - após a edição da EC 01/1992 foi incluído o inciso VI no art. 29. Posteriormente, com a EC 19/1998 e finalmente, com a EC 25/2000.

O voto vista sustenta que o prazo para fixação dos subsídios pode se estender até 31 de dezembro do último ano da legislatura, baseando-se na interpretação literal do artigo 29, VI, da Constituição Federal. Defende ainda que referido inciso *estabelece i) o momento em que as Câmaras Municipais podem fixar os subsídios (de uma legislatura para a próxima) e ii) em quais atos normativos podem estar dispostas outras regras acerca do tema, nomeadamente, a Lei Orgânica do Município (LOM)*. *Trata-se, portanto, de norma de eficácia plena e autoaplicável, cuja extensão não pode ser reduzida por atividade interpretativa ou por lei infraconstitucional que não a LOM, sob pena de se limitar indevidamente a regra constitucional.*

No presente momento é importante abordar os aspectos históricos do artigo 29 da Constituição Federal de 1988, que estabelece normas específicas para a organização dos municípios brasileiros.

Originalmente, o inciso V desse artigo dispunha sobre a remuneração dos agentes políticos municipais, incluindo prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, veja:

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

No entanto, ao longo dos anos, esse dispositivo passou por alterações significativas visando aprimorar a moralidade e a transparência na fixação dessas remunerações.

Em 1992, a Emenda Constitucional nº 1 introduziu mudanças no artigo 29, incluindo a subdivisão do inciso V e a criação do inciso VI. Essa emenda teve como objetivo principal diferenciar claramente as regras para a remuneração de prefeitos e vereadores, estabelecendo limites e critérios distintos para cada cargo. Senão vejamos:

V - O subsídio do **prefeito**, do vice-prefeito e dos secretários municipais será fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal.

VI - a remuneração dos **Vereadores** corresponderá a, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais, ressalvado o que dispõe o art. 37, XI; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992\)](#)

Essa separação buscou evitar conflitos de interesse, especialmente no que tange aos vereadores legislando sobre suas próprias remunerações, o que poderia ferir o princípio da moralidade administrativa.

O princípio da moralidade, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal, exige que a administração pública não apenas siga a legalidade estrita, mas também observe padrões éticos e de probidade. A possibilidade de vereadores fixarem seus próprios subsídios sem critérios objetivos poderia resultar em abusos e desvirtuar a função legislativa.

Ignorar esse princípio significa permitir condutas que, embora possam encontrar respaldo técnico na legislação, sejam reprováveis sob a ótica da ética pública. Isso

pode levar à permissividade de práticas administrativas que geram prejuízos à coletividade, como o favorecimento indevido ou o desrespeito à finalidade pública.

Nesse contexto, a subdivisão do inciso V e a introdução do inciso VI no artigo 29 reforçaram a necessidade de transparência e impessoalidade na fixação das remunerações dos agentes políticos municipais.

Já nessa época, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmava tal posicionamento, como demonstrado no Recurso Extraordinário nº 206.889/MG, julgado em 25 de março de 1997, em que considerou inconstitucional a fixação de remuneração para a mesma legislatura, caracterizando-a como lesiva ao patrimônio público e à moralidade administrativa.

Na sequência, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, introduziu importantes modificações na administração pública, incluindo regras sobre a remuneração dos agentes políticos e alterando os incisos V e VI do art. 29, que passaram a ter a seguinte redação:

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; [\(Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998\)](#)

VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; [\(Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Essa emenda constitucional reforçou os princípios da eficiência, moralidade e transparência na gestão pública, afetando também a forma como os subsídios dos vereadores e prefeitos deveriam ser fixados, sempre observando critérios objetivos e limites legais.

A redação dada ao inciso V do art. 29 da Constituição Federal não sofreu mais alteração até o momento, estando vigente até a presente data.

Nada obstante, em 14 de fevereiro de 2000, a Emenda Constitucional nº 25 alterou novamente a redação do inciso VI do artigo 29 e acrescentou o artigo 29-A à Constituição Federal. *Verbis:*

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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)

- a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)
- 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; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)
- 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; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)
- 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; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)
- 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; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)
- 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; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)

Essa emenda detalhou os limites máximos dos subsídios dos vereadores, estabelecendo percentuais proporcionais à população municipal em relação ao subsídio dos deputados estaduais. Além disso, fixou limites para as despesas totais dos legislativos municipais, vinculando-as à receita municipal.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem reafirmado reiteradamente a necessidade de os vereadores fixarem os próprios subsídios [para a legislatura subsequente](#), em respeito ao princípio da moralidade, e que aumentos retroativos são inconstitucionais, tais como no Recurso Extraordinário 494.253/SP, julgado em 22 de fevereiro de 2011, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 458.413/RS, julgado em 6 de agosto de 2013 e no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 979.653/SP, julgado em 14 de dezembro de 2018.

Esses julgados evidenciam a posição firme do STF em assegurar que a fixação dos subsídios dos vereadores ocorra de forma impositiva e transparente, respeitando os princípios constitucionais da moralidade e da impositividade na administração pública.

Desta feita, conclui-se que as alterações constitucionais, principalmente as da Emenda 01/1992, deixaram clarividente que o agente político não pode legislar sobre a própria remuneração, uma vez que fixou no inciso V do art. 29 que o subsídio do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais deve ser fixado pela Câmara Municipal, e fixou no inciso VI do art. 29 que os subsídios dos vereadores devem ser fixados para vigência na legislatura subsequente.

Ademais, ainda é necessário fazer a interpretação sistemática do ordenamento jurídico, que exige que as normas não sejam analisadas isoladamente, mas em conjunto com todo o ordenamento jurídico. Isso significa que qualquer interpretação deve levar em conta princípios constitucionais, regras gerais e finalidades do sistema jurídico.

Exatamente o que não ocorreu no voto vista, que apresentou uma perspectiva divergente, fazendo-se interpretação isolada do inciso constitucional.

Quando um entendimento ignora essa abordagem sistemática do ordenamento jurídico, pode resultar em decisões contraditórias ou incompatíveis com o conjunto normativo. No caso da moralidade administrativa, uma interpretação restritiva que leve em conta apenas aspectos formais pode afastar a aplicação de sanções ou permitir condutas antiéticas que, em um exame mais amplo, seriam reprováveis.

Assim, a interpretação adotada no voto vista em apreço revela uma inadequação ao se limitar a uma análise estritamente técnica e normativa, sem promover a devida harmonização entre legalidade, moralidade administrativa e princípios constitucionais, o que pode comprometer a efetividade da ordem jurídica, permitindo a perpetuação de condutas eticamente questionáveis sob o amparo de uma legalidade estrita e dissociada de sua função teleológica.

2. Existência de jurisprudência do STF (e de diversos Tribunais) a respeito do tema

O voto vista argumenta que a discussão da limitação temporal para fixação dos subsídios dos vereadores remonta de julgados do STF datados de 1969 (no caso o RE 62.594/SP) e 1999 (no caso o RE 213.524/SP), que são muito antigos, não tem efeitos gerais e vinculantes, e que apesar disso tudo, inspiram diversos Tribunais do

país a afirmar que os subsídios devem ser fixados antes das eleições, inclusive este TCEES e também o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo.

Nada obstante, apesar de afirmar e reconhecer a grandiosidade dos efeitos desses julgados, principalmente que é um posicionamento majoritário adotado no país por diversos Tribunais de Justiça e de Contas, o eminente Conselheiro prefere adotar como premissa uma decisão monocrática que defende o posicionamento de que a Constituição não delimita que a fixação dos subsídios ocorra antes das eleições, sob o fundamento de que é um posicionamento mais recente – do ano de 2017. *Verbis:*

Esses julgados, apesar de sua data remota e de não terem efeitos gerais (*erga omnes*) e vinculantes (aliás, não havia ainda o sistema de repercussão geral), inspiraram diversos Tribunais do país a afirmar que a fixação dos subsídios deve ocorrer antes das eleições. Nesse sentido, cito, além deste TCE-ES¹⁶, o TCE-PE¹⁷, TCE-MG¹⁸, TCE-SC¹⁹ e TCE-SP²⁰. Também o Tribunal de Justiça do Espírito Santo, em controle de constitucionalidade concentrado, ressou esse entendimento, como se pode exemplificar com a ação Direta de Inconstitucionalidade 0000994-49.2011.8.08.0000 (100110009949).

Apesar da respeitabilidade dessas vozes, a restrição não só não consta do texto constitucional, como afirmado anteriormente, mas também não representa o entendimento atual da Suprema Corte. Em primeiro lugar, as decisões do STF que serviram como norte interpretativo são antigas e não vinculantes. Além disso, o STF tem decisão, conquanto monocrática, de 2017 afirmando expressamente que a Constituição não delimita que a fixação dos subsídios ocorra antes das eleições.

Ora eminentes pares, o posicionamento adotado no voto vista reflete uma decisão monocrática, como afirmado pelo próprio Conselheiro, portanto, isolada, que não pode prevalecer sobre o entendimento firmado em decisão colegiada, como no caso do RE 213.524/SP do STF.

¹⁶ ACÓRDÃO 899/2018-PLENÁRIO, ACÓRDÃO 1192/2019-PLENÁRIO (PREJULGADO 55), **fundamentação** do PARECER EM CONSULTA 25/2017, PARECER EM CONSULTA 22/2017.

¹⁷ Consulta – Proc. 1509584-8. Notícia disponível em <https://www.tcepe.tce.br/internet/index.php/noticias/142-2016/maio/2301-camara-do-recife-consulta-tce-sobre-prazo-para-fixacao-de-subsidios>. Acesso 10/02/2025.

¹⁸ Cartilha Subsídio Vereadores, apontando as Consultas 840.508 e 833.233 e a Prestação de Contas Municipal 657.899Disponível em <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/09/Cartilha-subsidio-vereadores.pdf> . Acesso em 10/02/2025.

¹⁹ Consulta 09/0015723. Disponível em <https://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotechnico/3188454.HTM#FOOTNOTE>. Acesso em 10/02/2024.

²⁰ Contas Anuais de Câmara – proc. TC-002394/026/12. Disponível em https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/1/2/4/597421.pdf. Acesso em 10/02/2025.

O próprio Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento de que decisões monocráticas não possuem caráter vinculante e não configuram precedente obrigatório, conforme estabelecido no artigo 927 do Código de Processo Civil.

Ademais, constata-se que o próprio Conselheiro prolator do voto-vista, em feito diverso no qual atuou como relator (nos autos do Processo TC 1843/2023), asseverou que decisões monocráticas não possuem caráter vinculante ou aptidão para constituir jurisprudência. Desse modo, ao embasar sua posição em entendimento divergente no caso em apreço, verifica-se uma inconsistência em sua fundamentação.

Dessa forma, a tentativa de fundamentar a tese contrária com base em um entendimento individual não se sustenta diante da posição consolidada pelo plenário do Supremo.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal (STF), além do julgado no **RE 213.524/SP**, que em decisão colegiada consolidou o entendimento de que a fixação deve ocorrer antes do pleito eleitoral para evitar que os vereadores eleitos legislem em causa própria, o que caracteriza flagrante violação ao princípio da impessoalidade (art. 37, caput, CF), proferiu o julgado **RE 494.253 AgR (acima já exposto), em que assentou que a fixação dos subsídios de vereadores é de competência exclusiva da Câmara Municipal, a qual deve respeitar as prescrições estabelecidas na Lei Orgânica Municipal, na Constituição do respectivo Estado, bem como na CF.**[RE 494.253 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 22-2-2011, 2^a T, DJE de 15-3-2011.]

Portanto, permitir que a fixação ocorra após as eleições desvirtua o espírito republicano da norma, pois compromete a imparcialidade do processo legislativo e pode levar a decisões motivadas por interesses pessoais dos vereadores eleitos. Exemplo disso ocorreu no julgamento do RE 213.524/SP, em que o STF reconheceu o risco de favorecimento próprio na fixação tardia dos subsídios.

Por fim, sem maiores delongas, diversos julgados e precedentes recentes de Tribunais de Justiça, Tribunais de Contas estaduais e da União foram utilizados como fundamento na Instrução Técnica de Consulta 22/2024-5 (evento 06) e, por mim, ratificados no Voto do Relator 22/2025 (evento 12), tornando desnecessária sua repetição.

Relembro alguns julgados deste TCEES, como os Pareceres em Consulta 22/2017 e 25/2017, que fixaram que os subsídios dos vereadores devem ocorrer antes das eleições, ainda que o marco temporal não fosse o objeto principal daquelas consultas. Além disso, menciono novamente as decisões desta Corte de Contas, listadas no Estudo Técnico de Jurisprudência TC nº 00023/2024-1 (Evento nº 5), conforme transscrito a seguir:

- 1. Parecer em Consulta TC nº 29/2005 (Excerto nº 63/2015):** Firmou o entendimento de que, na ausência de lei específica para fixação de subsídios até a data anterior às eleições municipais, os subsídios dos vereadores deverão permanecer no mesmo valor da legislatura anterior, garantindo respeito ao Princípio da Anterioridade;
- 2. Acórdão TC nº 899/2018 (Excerto nº 6912/2019): Reforçou a necessidade da fixação dos subsídios antes das eleições municipais, em cumprimento ao Princípio da Anterioridade,** visando impedir que os vereadores legislassem em causa própria;
- 3. Acórdão nº 1192/2019 (Excerto nº 8909/2019): Reconheceu a inconstitucionalidade de leis municipais que fixaram subsídios após as eleições, por violar o Princípio da Anterioridade e os Princípios da Moralidade e Impessoalidade;**
- 4. Acórdão nº 199/2023 (Excerto nº 134/2023):** Confirmou o entendimento anterior destacando que a fixação de subsídios após as eleições municipais contraria o Princípio da Anterioridade, e, portanto, é inconstitucional. (Grifo nosso).

3. A aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

O voto vista não reconhece a aplicabilidade do artigo 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - LC nº 101/2000), que determina a nulidade de atos que resultem em aumento de despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato, sob o fundamento de que a regra do art. 29, VI da CF é autoaplicável, se exaurindo na própria Constituição.

Nada obstante, tal dispositivo legal tem o objetivo de coibir o uso da máquina pública para comprometer as gestões futuras com despesas excessivas.

Ao defender que os subsídios podem ser fixados até o final do mandato, o voto vista desconsidera esse limite imposto pela LRF. A inobservância desse prazo coloca em risco a sustentabilidade financeira dos entes públicos e pode gerar nulidade do ato, conforme já reconhecido pelo Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas estaduais.

Ao contrário do que sustenta o voto vista, permitir a fixação dos subsídios até 31 de dezembro não garante maior segurança jurídica. Pelo contrário, pode ensejar questionamentos judiciais e administrativos, levando à nulidade dos atos praticados. Como já destacado, a jurisprudência do STF impõe a necessidade de fixação anterior às eleições municipais, o que demonstra a fragilidade do argumento contrário.

A ausência de um marco temporal adequado pode gerar instabilidade e insegurança jurídica, comprometendo a previsibilidade orçamentária e ferindo o princípio da eficiência (art. 37, caput, CF). Um exemplo disso ocorreu em decisões de tribunais de contas estaduais que anularam aumentos salariais aprovados no final de mandatos, gerando disputas judiciais e incerteza para a administração pública. Logo, a antecipação da fixação dos subsídios resguarda a legalidade e evita futuras contestações.

Como já salientado no Voto Relator 00022/2025-3 (evento 12), a análise minuciosa dos pontos suscitados permite concluir que a fixação dos subsídios dos vereadores deve observar os preceitos constitucionais, a legislação infraconstitucional aplicável e a jurisprudência consolidada. Além disso, deve-se considerar a lógica da gestão fiscal responsável.

Diante do exposto, fica evidente que os argumentos apresentados no voto vista não possuem sustentação. A interpretação literal do artigo 29, VI, da Constituição Federal desconsidera princípios fundamentais como o da moralidade e da imparcialidade. Outrossim, a preterição da Lei de Responsabilidade Fiscal compromete a observância da responsabilidade fiscal, sendo que a alegação de segurança jurídica é rebatida pela consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, a interpretação sistemática da Constituição, da legislação infraconstitucional e da jurisprudência consolidada reforça a necessidade da fixação dos subsídios antes das eleições municipais. A fixação dos subsídios dos vereadores deve ocorrer **até a data anterior às eleições municipais**, conforme pacificado pelo STF, respeitando os ditames da LRF e os princípios norteadores da administração pública.

Assim, mantenho minha posição original, pedindo vêniás para discordar das teses sustentadas no voto vista e reafirmando a necessidade de observância dos preceitos constitucionais e infraconstitucionais pertinentes.

É como voto.

Obedecidos todos os trâmites processuais e legais, acompanhando integralmente o entendimento da unidade de instrução desta Corte e o posicionamento do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto a sua consideração.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo relator, em:

1 CONHECER a presente Consulta, tendo em vista o preenchimento dos requisitos previstos em lei e no Regimento Interno deste TCEES.

2 NO MÉRITO, responder à Consulta nos seguintes termos:

2.1 Os subsídios dos vereadores **devem ser fixados por lei anterior às eleições municipais, ocasião em que serão eleitos os vereadores cujos mandatos terão início na legislatura seguinte, em respeito aos Princípios da Anterioridade, da Moralidade e da Impessoalidade**, conforme dispõem os artigos. 37, *caput*, e 29, VI, da Constituição Federal;

2.2 Do mesmo modo, **também deve ser cumprido o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta)**

dias, anteriores ao fim do mandato do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores;

2.3 Por fim, outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal.

3 ARQUIVAR após o trânsito em julgado.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

VOTO VISTA 00065/2025-1

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Trata-se de consulta, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Água Doce do Norte, Sr. Helio Pereira, por meio da Petição Inicial 1410/2024 (doc. 2), em que questiona acerca do termo para a fixação dos subsídios dos vereadores:

Qual é a data final para a fixação dos subsídios dos vereadores? Seria até 180 dias antes do término do mandato, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal; até a data anterior às eleições municipais, conforme entendimento do STF, no RE 213.524/SP; ou até 31 de dezembro, último dia da legislatura, conforme interpretação literal da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município?

Com relação aos demais atos processuais, peço vênia aos meus pares para adotar o relatório formulado pelo Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, por ocasião da prolação de seu voto durante a 2ª Sessão Ordinária do Plenário desta Corte de Contas, ocorrida em 20/1/2025.

Em seguida, o Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun solicitou vista dos autos, proferindo voto divergente durante a realização da 5ª Sessão Ordinária do Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), cuja parte conclusiva se deu nos seguintes termos:

III.2. RESPONDER a consulta nos seguintes termos: A fixação dos subsídios dos Vereadores deve ser realizada pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente até 31 de dezembro do último ano de legislatura, salvo prazo inferior previsto na Lei Orgânica Municipal. O prazo previsto no art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não é aplicável à fixação dos subsídios dos vereadores.

III.3 REEXAMINAR os Pareceres em Consulta 22/2017 e 25/2017, no que trataram do marco temporal para fixação de verbas em favor dos vereadores, na forma do art. 238, do RITCEES.

Em razão das considerações contidas nos votos proferidos por meus antecessores, solicitei vistas dos presentes autos para melhor analisar os fatos e documentos que compõem o caderno processual.

É o relatório, passo a fundamentar.

II FUNDAMENTOS

Conforme bem exposto pelo Exmo. Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, trata-se de consulta, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Água Doce do Norte, Sr. Helio Pereira, por meio da Petição Inicial 1410/2024 (doc. 2), em que questiona acerca do termo para a fixação dos subsídios dos vereadores.

De plano, afirmo que acompanho o eminente Relator na análise dos requisitos de admissibilidade da peça apresentada.

Advirto desde já que o questionamento formulado na exordial possui ampla relevância para gestores, jurisdicionados e até mesmo para esta Corte de Contas, eis que a decisão a ser proferida pode gerar impactos significativos quanto aos efeitos jurídicos advindos de um ou outro entendimento, com o condão de gerar um caso paradigmático e promover a alteração de pareceres em consulta outrora respondidos.

Pois bem.

Ao proceder à análise dos argumentos utilizados pelo Conselheiro Relator (voto 22/2025), verifiquei que o julgador se restringiu a encampar, à integralidade, as justificativas sopesadas pela unidade técnica e pelo MPC.

Neste sentido, assim se manifestou:

Ratifico o entendimento técnico exarado na Instrução Técnica de Consulta 22/2024 e no Parecer 6415/2024 do Ministério Público de Contas, tomando como razão de decidir os fundamentos expostos pela área técnica

Os fundamentos trazidos pela unidade técnica respondem ao questionamento fixando o seguinte entendimento:

3.1. Os subsídios dos vereadores devem ser fixados por lei anterior às eleições municipais, ocasião em que serão eleitos os vereadores cujos mandatos terão início na legislatura seguinte, em respeito aos Princípios da Anterioridade, da Moralidade e da Impessoalidade, conforme dispõem os artigos. 37, caput, e 29, VI, da Constituição Federal;

3.2. Do mesmo modo, também deve ser cumprido o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores;

3.3. Por fim, outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal.

Da conclusão acima transcrita, é possível identificar a necessidade de obediência à 3 (três) itens: princípio da anterioridade; obediência aos artigos. 37, caput, e 29, VI, da Constituição Federal e (iii) observância ao disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

De outra banda, o voto vista proferido pelo Ilmo. Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, diverge da conclusão sustentada pelo Relator e propõe que a fixação dos subsídios dos Vereadores deva ser realizada pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, **até o dia 31 de dezembro do último ano de legislatura**, salvo prazo inferior previsto na Lei Orgânica Municipal; determina a não aplicação do art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal na fixação dos subsídios dos vereadores e, por fim, sugere o reexame dos Pareceres em Consulta 22/2017 e 25/2017, que trataram do marco temporal para fixação de verbas em favor dos vereadores.

Diante das proposições diametralmente opostas, passo então a expor as minhas considerações.

Em particular, sobressai a questão da omissão quanto a data final para a fixação dos subsídios dos vereadores, isto é: se seria até 180 dias antes do término do mandato, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal; se seria até a data anterior às

eleições municipais, conforme entendimento do STF, no RE 213.524/SP; ou se poderia ser até 31 de dezembro, último dia da legislatura, conforme interpretação literal da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município.

Do ponto de vista interpretativo, há, de fato, omissão constitucional quanto a fixação da data limite.

Contudo, quando diante de casos como o que ora se apresenta, é necessário que façamos um exercício interpretativo que busque envolver o sistema jurídico como um todo, analisando as normas de acordo com os preceitos legais e principiológicos, a fim de guiar o julgador à melhor escolha.

Assim, não é possível considerarmos uma norma de forma isolada. É preciso inseri-la no sistema, considerando-o como um conjunto indissociável. Só assim haverá a harmonia do ordenamento jurídico esperada.

Dito isso, em que pese a construção do voto proferido pelo Conselheiro Rodrigo Chamoun ter revelado o esmero e a atenção com que tratou o tema, apresentando, de forma detalhada, suas divergências e respectivas justificativas, para ao final expor suas conclusões, entendo que o posicionamento por ele defendido pode ter se assentado em uma premissa que, a meu ver, não se mostra a mais adequada à luz da sistemática constitucional e infraconstitucional vigente.

No que toca a este ponto específico, qual seja, minhas divergências em relação ao voto defendido pelo Exmo. Conselheiro Chamoun, devo reconhecer que a proposta de encaminhamento veiculada foi enfrentada de forma corajosa, tendo o Conselheiro levantado pontos importantes que demonstram, inclusive, a necessidade de revisão de alguns pareceres em consulta emitidos por esta Corte.

Contudo, e com a máxima vénia, divirjo das conclusões contidas no Voto Vista 28/2025 (doc. 13).

Da mesma forma como aquela proposta por meu antecessor, a fundamentação deste *decisum* também será dividida em três partes, a fim de deixar mais didática a leitura da peça, afastando dúvidas ou questionamentos relativamente quanto ao debate de um ou outro tópico.

Neste primeiro momento, portanto, tratarei das divergências relativas ao voto vista 28/2025, para, só então, passar ao exame do voto do Relator.

Passo à fundamentação.

1) Do tópico II.2.1: *Da interpretação do art. 29, VI, CF – Impossibilidade de restringir onde o constituinte não restringiu.*

Quanto ao presente item, sustenta o Ilustre Conselheiro Chamoun que o cerne da consulta “revolve em torno dos limites da expressão “em cada legislatura para a subsequente”, disposta no art. 29, VI, da Constituição Federal”.

Aponta que o referido artigo se trataria de **norma de eficácia plena** e autoaplicável, “cuja extensão não poderia ser reduzida por atividade interpretativa ou por lei infraconstitucional que não a LOM, sob pena de se limitar indevidamente a regra constitucional.”

Aqui, tenho que alguns preceitos devam ser esclarecidos -brevemente- a fim de podermos fixar certas premissas acerca dos conceitos de norma de eficácia plena e contida.

Sobre o tema, elucida o jurista José Afonso da Silva que as **normas de eficácia plena** são:

Aquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta ou indiretamente, quis regular.

Tais regramentos possuem, portanto, **aplicabilidade direta e imediata**, não dependendo de legislação posterior para que possam operar de forma integral e, como mencionado no voto vista 28/2025, não podem sofrer restrições por parte do legislador infraconstitucional – aqui faço uma ressalva para a possibilidade de terem seus interesses regulados, em certos casos.

Quanto as **normas de eficácia contida**, ainda de acordo com os ensinamentos de José Afonso da Silva, são aquelas em que:

O legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos à determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da

competência discricionária do poder público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados.

Das disposições apresentadas, nota-se que a norma de eficácia contida possui condições de produzir todos os seus efeitos quando da entrada em vigor da Constituição Federal (é, portanto, autoaplicável), contudo, pode ter sua abrangência restrinuida por normas infraconstitucionais posteriores.

Aqui encontra-se o primeiro ponto de divergência.

Embora tenha o Conselheiro Rodrigo Chamoun classificado o art. 29, VI, da Constituição Federal como sendo uma norma de eficácia plena, **em verdade, trata-se de norma de eficácia contida.**

Convém destacar que a correta classificação da norma faz cair por terra toda a fundamentação contida no **item II.2.1** do Voto Vista 28/2025.

Quanto ao tema, em artigo publicado pelo Dr. José Guedes da Fonseca Neto, intitulado “Reajuste Do Subsídio De Prefeitos e Vereadores: Aplicação Do Art. 21, Parágrafo Único, Da Lei De Responsabilidade Fiscal e o Entendimento Dos Tribunais Superiores”²¹, o jurista corrobora com a natureza aqui defendida, qual seja, a de ser norma de eficácia contida, senão vejamos:

Conforme exposto anteriormente, **de acordo com o art. 29, V e VI, da CRFB**, “subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei²¹ de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I” e “o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subseqüente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica [...].”

Trata-se de norma constitucional de eficácia contida, ou seja, cujos efeitos, inicialmente, são plenos e autoaplicáveis, mas que podem ser restrinidos, de acordo com o que a Constituição e a Lei Orgânica dispuserem.

Diante destas considerações, comprehendo que não há nenhuma interpretação ou regra que proíba restrição à aplicabilidade ao art. 29, VI, CF, de modo que qualquer compreensão neste sentido não causa nulidade, isso porque, como visto, normas de

²¹ chrome-

extension://efaidnbmnnibpcajpcgclefindmkaj/https://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

eficácia contida podem ter seu alcance limitado por outra norma sem que isso acarrete quaisquer violações.

2) Do tópico II.2.3. *Da inaplicabilidade do art. 21, II, LRF.*

Cumpre registrar que a incidência do art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal está condicionada à existência de ato que resulte em aumento de despesa com pessoal. O simples ato de “fixar os subsídios”, como previsto no art. 29, VI, da Constituição Federal, não implica necessariamente em majoração, podendo representar manutenção ou até mesmo redução dos valores vigentes. Fixar, nesse contexto, significa estabelecer formalmente o valor a ser percebido pelos agentes políticos na legislatura subsequente.

Todavia, para fins da presente consulta, parte-se da premissa metodológica de que a fixação implicará, como ordinariamente ocorre na prática administrativa, em aumento da despesa com pessoal. Essa delimitação interpretativa é necessária para que a análise incida sobre o cenário mais sensível à aplicação das restrições legais, especialmente aquelas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sobre este tópico, peço vênia novamente para discordar das proposições expostas no voto vista apresentado.

Advirto desde já que, por uma questão meramente didática, inverti a ordem de análise dos itens descritos no voto do Conselheiro Chamoun em razão da existência de similaridade entre as matérias tratadas neste tópico e o anterior.

Pois bem.

Conforme se depreende das considerações sopesadas pelo Exmo. Conselheiro Rodrigo Chamoun, **a restrição temporal disposta no art. 21, II, LRF, não seria aplicável à fixação do subsídio dos vereadores.**

Para isso, defende justamente que: “*no caso da fixação dos subsídios dos vereadores, por se tratar de uma regra constitucional autoaplicável, seus delineamentos se exaurem na própria Constituição e na Lei Orgânica do Município – LOM*”. **Ou seja, se ampara em premissa equivocada, dado que a norma constitucional mencionada**

não se trata de norma de eficácia plena, mas, sim, contida, conforme anteriormente esclarecido.

Neste aspecto, a afirmação de que “não pode uma lei infraconstitucional (que não a LOM) limitar a norma constitucional, restringindo onde o constituinte não o fez, sob pena de invadir sua esfera de deliberação” e que, “portanto, a restrição do art. 21, II, LRF, não incide no caso, ante a exclusão de outras normas por parte da Constituição”, não merece prosperar.

Ressalto que a própria Carta Magna determinou, expressamente, a necessidade de o Congresso Nacional elaborar Lei Complementar versando sobre finanças públicas, conforme dispõe o seu **art. 163, I²²**, o que se perfaz em verdadeiro dever de obediência a este mandamento constitucional.

Assim, a CRFB anteviu a possibilidade de edição de uma norma primária com o escopo de regulamentar as finanças públicas.

Justamente em razão desta exigência é que se editou a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), a fim de estabelecer regras e limites para os gastos públicos, servindo de norte aos gestores e demais entes.

Sobre o tema, o jurista Regis Fernandes de Oliveira²³, elucida 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.

Ensina ainda Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] 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

²² **Art. 163.** Lei complementar disporá sobre:
I - finanças públicas;

²³ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

que atos de investidura sejam 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.

Diante destas considerações, defender que o artigo 21, II, LRF não seria aplicável à questão me parece posição um tanto quanto temerária.

A uma pois, como visto, a previsão da LRF foi uma exigência advinda da própria CF; e, a duas, porque o escopo da LRF é justamente o de estabelecer um conjunto de normas direcionadas aos entes públicos voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal de gastos públicos.**

Ignorar a existência da norma, bem como a necessidade de sua observância e incidência desnatura a própria finalidade e o contexto em que foi criada, não tendo qualquer serventia se afastada do campo de aplicação dos gastos públicos e proteção das finanças.

O regramento resguarda o equilíbrio fiscal e contábil do ente e sua incidência se torna fator primordial na salvaguarda do interesse público e para a preservação dos princípios da **moralidade e da imensoalidade.**

A ruptura abrupta deste pacto com o afastamento de sua aplicação possibiliteria o surgimento de controvérsias jurídicas relacionadas com o uso temerário dos recursos públicos, aumentos indesejados e favorecimentos pessoais relacionados com a despesa de pessoal em final de mandato, acarretando desdobramentos que, inexoravelmente, desaguariam em um cenário de completo caos social, político e econômico.

Cabe destacar que o princípio da razoabilidade, na lição de Celso Antônio Bandeira de Melo²⁴, impõe que “*a administração, ao atuar no exercício de discrição, terá que obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida.*”

É dizer, o princípio da razoabilidade exige que as providências adotadas pelo julgador, **diante do caso concreto**, se apresentem dentro de uma relação de **bom senso, prudência, moderação e coerência**. Afastar a incidência da LRF, no presente caso e da forma como se propõe, fere a preservação dos princípios da moralidade e da impessoalidade, tão caros à Administração Pública, podendo abrir margem para que seja utilizada como instrumento político para garantir aumentos salariais de servidores a fim de criar apoio eleitoral ao final dos mandatos.

Ensina o Dr. Jair Eduardo Santana, na obra “*Subsídio de agentes políticos municipais*”²⁵:

Não tendo a Constituição Federal fixado data certa para a fixação dos subsídios e não constando da Lei Orgânica tal elemento, uma interpretação sistemática surge como necessária. O início da legislatura coincide com início do exercício do cargo de Vereador (que se dá juntamente com a posse). Na ordem lógica das coisas, o Vereador que toma posse já fora eleito e diplomado. Logo, as eleições já ocorreram, em outubro da legislatura anterior ao da vigência dos subsídios que vigorarão na legislatura subsequente. Pensamos que a fixação dos subsídios deve acontecer antes do pleito eleitoral (na legislatura anterior, mas até esse marco limite: antes de conhecidos os pleitos).

Parece-nos que um ingrediente principiológico deve temperar o debate. Referimo-nos à impessoalidade e à moralidade. Se, após o conhecimento dos eleitos, a Câmara Municipal estiver cuidando do assunto subsídios e sua fixação, já se saberá quem serão os prováveis agentes políticos que tomarão assento no Governo (Legislativo e Executivo) na legislatura subsequente (para a qual os subsídios estão sendo fixados). Corre-se o risco, em tal circunstância, de se instituírem benefícios ou prejuízos, como o caso. Suponha-se a hipótese de reeleição (parlamentar ou não). O próprio edil estará (no caso dos subsídios parlamentares) fixando os seus próprios subsídios, em causa própria. É circunstância que, por inúmeros motivos, deve ser evitada.

Noutro giro tem-se a fixação de subsídios (ainda na hipótese de já conhecidos os eleitos) daquele que foi o desafeto político no pleito que se encerrou. A precaução é óbvia. Muito embora os mecanismos de controle estejam bem apurados, em termos formais, e embora o primeiro balizador constitucional (art. 29, VI) tenha face aparentemente aberta, propiciando situações análogas àquelas descritas, há outros limitadores na mesma Constituição Federal que

²⁴ BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo*, Editora Malheiros

²⁵ (2004, p. 85-87)

sugerem que o fato (fixação dos subsídios) ecloda antes de conhecidos os eleitos. É a regra que tomamos como resultante da interpretação sistemática do disposto no artigo 29, VI, da CF, em conjugação dos princípios que determinam e fixam a moralidade, a probidade, a impensoalidade no trato da república (res + pública = coisa do povo). Mas apesar de não fixada (e concretizada) a anterioridade relativamente às eleições municipais, nada impede, porém, tal exigência nas constituições estaduais, dado o alcance do princípio federativo.

Resta evidente, portanto, que a LRF não só pode como deve ser aplicada como marco para a fixação dos subsídios dos vereadores, devendo nortear a ação dos gestores para que respeitem a limitação ali prevista, notadamente aquela do art. 21, II, da Lei Complementar nº 101/2000.

3) Por fim, o tópico II.2.2: *Da inexistência de jurisprudência do STF acerca do art. 29, VI, CF.*

O Conselheiro sustenta suposta inexistência de jurisprudência acerca da limitação temporal para fixação dos subsídios dos vereadores.

Para tanto, menciona os seguintes julgados: Recurso Extraordinário RE 62.594/SP, de relatoria do Ministro Djaci Falcão; Recurso Extraordinário RE 213.5248, de relatoria do Min. Marco Aurélio; Recurso Extraordinário com Agravo ARE 766.683/ES; Acórdão 053218/2023-PLEN (TCERJ).

Propõe, ao final, que o TCE-ES, à luz do entendimento expresso no RE 213.524 (rel. Marco Aurélio), reexamine o teor dos Pareceres em Consulta 22/2017 e 25/2017, que determinaram que a fixação dos subsídios dos vereadores deveria anteceder as eleições.

Neste particular, e à vista das jurisprudências trazidas à lume, não comprehendo que se mostre adequado o posicionamento aqui defendido, qual seja, o de que a fixação dos subsídios **poderia ocorrer até o dia 31 de dezembro**.

Naturalmente, a possibilidade de fixação das contribuições em data posterior ao resultado das eleições acarreta colidência de interesses entre as partes envolvidas – de um lado, quem vota; e, do outro, quem é votado - e da própria coletividade, que sempre espera que as decisões sejam pautadas no interesse público, e não particular. Esta equação deixa evidente que o afastamento da incidência da LRF na fixação dos subsídios, pode comprometer não só o resultado das eleições, mas a própria

continuidade do serviço público, pois, **a depender do resultado**, a próxima gestão pode ser inviabilizada por gastos exacerbados da gestão anterior.

Daí a necessidade de que a fixação do marco temporal observe o art. 21, II, da Lei Complementar nº 101/2000: além de respeitar a anterioridade das eleições, o gestor age em consonância com a Lei de Responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos a fim de manter o equilíbrio fiscal das contas.

No mesmo sentido, caminham as disposições contidas na Cartilha de Orientações Gerais Para Fixação dos Subsídios dos Vereadores publicada pelo TCE/MG:

Quarto: Data-Limite para Fixação do Subsídio dos Vereadores.

É mandamento constitucional federal que a fixação do subsídio dos Vereadores DEVE ocorrer em legislatura anterior para subsequente.

A fixação deve ocorrer antes das eleições municipais para renovação do Legislativo Municipal (para a legislatura 2013/2016, a data prescrita para a votação é 07-10-2012, domingo), para não dar azo a eventuais questionamentos quanto à impensoalidade/moralidade administrativa.

Além disso, a data de fixação deve ocorrer com observância da data-limite prevista na Lei Orgânica Municipal (em obediência à prescrição da CFRB, Art. 29, caput:

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: [...]

FUNDAMENTOS LEGAIS E JURISPRUDÊNCIA

Do prazo para fixação/publicação do Ato Fixador

A fixação do subsídio dos edis se dá por meio de ato fixador elaborado pelas respectivas Câmaras Municipais, em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe a Constituição Federal e conforme os critérios estabelecidos na Lei Orgânica do Município

e os limites bem detalhados no art. 29, VI, CR/88.

É esse o entendimento esposado na Consulta n. 840.508, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa, sessão 10/08/2011:

[...] nos termos do inciso VI do art. 29 da vigente Carta Política da República, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 25, de 14 de fevereiro de 2000, o subsídio dos Vereadores deve ser fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe a Lei Maior e os critérios estabelecidos nas respectivas Leis Orgânicas.

Partindo-se do pressuposto de que o princípio da anterioridade deverá ser aplicado na fixação dos subsídios dos vereadores, surge um segundo questionamento atinente à subordinação ou não do referido princípio ao marco temporal correspondente à data das eleições municipais.

Na Prestação de Contas Municipal n. 657.899 (Cons. Rel. Wanderley Ávila, sessão de 03/08/2006), restou determinado o resarcimento aos cofres municipais de valores recebidos a título de subsídios, sob a justificativa de que a resolução fixadora da remuneração dos edis, para a legislatura 2001/2004, foi aprovada após o pleito municipal. Segue transcrito fragmento do voto do Conselheiro Relator:

[...] o entendimento corrente nesta corte de contas, em prejulgamento da tese, manifestado nas respostas às consultas n. 624.801, de 28/06/2000, e 625.886, de 20/12/2000, é no sentido de não serem consideradas, na fixação de subsídios de vereadores, as resoluções fixadoras que forem votadas após a realização das eleições.

[...] No exercício em que ocorre o pleito eleitoral, a fixação dos subsídios deve observar, além do princípio da anterioridade, estatuído no inciso V do art. 29 da Constituição

Federal/1988, também o princípio da moralidade previsto constitucionalmente no art. 37, caput. Conforme salientado nas consultas citadas, na hipótese de todos ou de a maioria dos vereadores serem reeleitos, a fixação após as eleições implicaria em legislar em causa própria e, caso fosse reeleita apenas a minoria, ou nenhum dos então vereadores, poderia haver fixação de subsídios em valor baixo, por razões políticas. Por essas razões, segundo a interpretação sistemática da constituição Federal/1988, o prazo máximo para fixação dos subsídios para a legislatura 2001-2004 seria 30 de setembro de 2000, o que não foi observado pela Câmara Municipal, que somente aprovou o aumento no final de novembro daquele exercício.

No mesmo sentido de vedação de fixação de remuneração de vereadores após o pleito municipal, orientam-se os recentes posicionamentos, em sede de consulta, desta Corte, senão vejamos:

[Consulta n. 833.223, de relatoria do Cons. Sebastião Helvécio, sessão 03/11/2010:]
Analisando-se o que foi decidido nos citados precedentes, tem-se, de fato, que vigora, por maioria, esse entendimento no âmbito desta Casa, ou seja, os subsídios dos vereadores podem ser fixados tanto por resolução quanto por lei, desde que **respeitados os comandos da anterioridade e da fixação até as eleições municipais**, pelo que se considera respondida esta indagação. (grifo nosso)

Sobre o posicionamento do STF, entendo pertinente reproduzir parte do trecho do artigo *“Reajuste do subsídio de prefeitos e vereadores: aplicação do art. 21, parágrafo único, da lei de responsabilidade fiscal e o entendimento dos tribunais superiores”*, de autoria do Dr. José Guedes da Fonseca Neto:

Os principais precedentes do Supremo Tribunal Federal, que versam sobre a matéria, são os Recursos Extraordinários nº 204.8896 e 122.5217 e o Agravo de Instrumento nº 7452038, 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. 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 843.7589, 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. 11, 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 “Ademais, 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”.

Ou seja, o recurso interposto pela Procuradoria-Geral do Estado do RS (agravante), em desfavor da decisão prolatada pelo TJ/RS 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, mantendo 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 constitucionalidade 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 Farroupilha¹², 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.

Além disso, também merece atenção a análise do Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 852.90713, 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 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".

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.

(...)

Há precedentes do STF no sentido de que tais dispositivos constitucionais são autoaplicáveis, de modo que o subsídio dos agentes políticos sobreditos poderia ser fixado e reajustado até o final de uma legislatura para produzir efeitos na seguinte, sem, contudo, precisar respeitar o período de cento e oitenta dias antes do final do mandato previsto na LRF.

Todavia, conforme foi evidenciado, os precedentes do STF, que versam sobre a matéria, tratam-se a casos anteriores à LRF e, nos casos ocorridos após a promulgação da LRF, a suprema corte se pronunciou pela compatibilidade de norma de Constituição Estadual, a qual restringia o período de reajuste de subsídio de Prefeitos e Vereadores, em face da Constituição Federal, bem como pela manutenção da ilegalidade de Leis Municipais que afrontavam o disposto na LRF.

O STJ, por sua vez, entendeu pela incidência e aplicação do art. 21, parágrafo único, da LRF, no caso de majoração do subsídio dos agentes políticos mencionados acima no período vedado. Não bastasse, há súmula editada pelo TCE/RN, disposta no mesmo sentido. Assim, por todo o exposto, 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, inclusive, aplicável para os agentes políticos.

Inclusive, é importante frisar que o art. 21, p. ú., da LRF não foi objeto de qualquer decisão de controle de constitucionalidade, abstrato ou concreto, pelo STF, de modo que, desde a promulgação da referida lei, tal dispositivo permanece válido e eficaz.

Logo, não poderia o agente público atuar em desconformidade com a LRF, e realizar despesas na Administração Pública como bem deseja. Ao administrador não é conferida a faculdade de atuar contrariamente ao interesse público da coletividade que deveria representar. Por isso, a não observância deste prazo de 180 dias, previsto na LRF, para aumento da despesa com o pessoal, através do reajuste dos subsídio de Prefeito e Vereadores, representa ato atentatório aos princípios da Administração Pública, principalmente, o da moralidade e impessoalidade, caracterizando-se, em tese, como ato ímparo, e como infração penal (art. 359G, do CP). Ademais, na hipótese em que tenham sido pagos valores cujo aumento era nulo de pleno direito, é possível a configuração de dano ao erário (art. 10, da Lei 8.429/92).

Entendo relevante ainda ressaltar que a manifestação da PGR no ARE 766683/ES se deu no seguinte sentido:

Assim, a Constituição Federal, ao permitir que os próprios parlamentares municipais fixassem seus ganhos, via resolução, sem a ingerência do Executivo (sancão/veto), concretizou a autonomia do Poder Legislativo, assegurando-lhes o exercício independente de suas funções. Todavia, para que essa independência não fosse alcançada em detrimento da moralidade administrativa e da impensoalidade (art. 37, caput, da CRFB/88), estabeleceu o princípio da anterioridade na fixação dos subsídios dos ocupantes desses cargos eletivos (princípio da legislatura – art. 29, VI, da CRFB/88). Nesse passo, a projeção pela legislatura antecedente para a seguinte do valor da remuneração dos novos vereadores consubstancia, em nome da lisura, a essência da sistemática remuneratória dos referidos agentes políticos, evitando, assim, a esdrúxula e antiética faculdade de fixarem e reajustarem seus próprios subsídios.

Situação inaceitável que ocorre quando os subsídios são fixados depois das eleições para a Casa Legislativa, pois, nesse caso, a finalidade do referido princípio da anterioridade é desvirtuada, já que os vereadores estariam estabelecendo seus próprios subsídios diante da ciência da permanência, via reeleição, no corpo legislativo. Partindo-se da premissa do viés remuneratório da verba de representação, importa registrar o reconhecimento da repercussão geral do tema atinente à possibilidade de seu pagamento juntamente com a percepção de subsídio.

Embora o marco da anterioridade fundado na data das eleições tenha sido amplamente adotado em julgados e orientações dos Tribunais Superiores, é inegável que ele não possui previsão expressa no ordenamento jurídico. Sua construção interpretativa se assenta, fundamentalmente, nos princípios da moralidade administrativa e da impensoalidade, visando evitar distorções no processo de fixação dos subsídios dos vereadores. No entanto, conforme bem pontuado pelo Conselheiro Chamoun, não há comando normativo que estabeleça, de forma direta e vinculante, esse marco temporal.

A inexistência de uma disposição normativa expressa que limite a fixação dos subsídios ao período anterior às eleições revela, portanto, que estamos diante de uma construção jurisprudencial e orientativa, sem respaldo na literalidade da Constituição ou da legislação infraconstitucional. Além disso, como bem demonstra no artigo *"Reajuste do Subsídio de Prefeitos e Vereadores: Aplicação do Art. 21, Parágrafo Único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Entendimento dos Tribunais Superiores"*, os precedentes que embasam a tese do marco eleições foram formados em um contexto normativo distinto, no qual ainda não havia uma regra expressa limitando a fixação dos subsídios. Essa mudança legislativa impõe a necessidade de revisão dos

critérios anteriormente adotados, uma vez que o próprio legislador já estabeleceu um marco objetivo para disciplinar a matéria.

Assim, ainda que a fundamentação que sustenta a tese da anterioridade baseada na data das eleições seja robusta e coerente com valores constitucionais, a ausência de previsão normativa específica impõe cautela na sua aplicação como critério absoluto. Se não houvesse no ordenamento jurídico outro marco temporal para a fixação dos subsídios, admitir a data das eleições como referência seria, em última análise, criar uma restrição que o legislador constitucional optou por não estabelecer. O papel do intérprete da norma deve ser, primordialmente, o de dar fiel cumprimento ao texto constitucional e legal, e não o de suprir lacunas mediante critérios interpretativos que, embora bem-intencionados, possam criar barreiras não previstas pelo constituinte originário ou pelo legislador infraconstitucional.

No caso concreto, essa discussão se torna ainda menos relevante diante da existência do marco objetivo e vinculante estabelecido pelo artigo 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina o prazo de 180 dias antes do final do mandato para a fixação dos subsídios. Essa norma, ao trazer uma delimitação clara e expressa, supera qualquer necessidade de recorrermos a construções interpretativas que busquem um marco alternativo. A imposição do limite temporal pela LRF já garante a observância dos princípios da moralidade e impessoalidade, bem como a segurança jurídica e o equilíbrio das contas públicas. Dessa forma, ainda que seja possível reconhecer a lógica da fundamentação que sustenta o marco das eleições, este não se mostra necessário e tampouco deve ser tomado como parâmetro obrigatório, pois a LRF já disciplina de maneira suficiente e adequada a matéria.

Não bastassem todas estas considerações, abro um último (sub)tópico a fim de aprofundar um pouco mais o debate.

a) Do Projeto de Decreto Legislativo 471/2022

Extrai-se do conteúdo do PDL 471/2022 norma para fixação dos subsídios dos membros do Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, dentre outras providências, com data de apresentação em **22/12/2022**.

Aqui cabem alguns comentários para demonstrar que, a situação do PDL 471/2022 é distinta daquele questionado na presente Consulta.

Em primeiro, chama atenção o fato de que, em que pese estar submetido à LRF, o PDL 471/2022 ter sido apresentado em prazo inferior ao que demanda o prazo de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato para o aumento de despesas com pessoal, conforme disposto no art. 21, II, da Lei Complementar nº 101/2000.

Há que se considerar algumas nuances para que possamos entender a particularidades deste caso.

A uma, porque o histórico do projeto prevê um escalonamento das despesas, de modo que não haveria impacto financeiro com a fixação dos subsídios (justamente em razão da previsão deste escalonamento, que jogaria o aumento para frente). A duas porque se afirma que não teria ocorrido quaisquer aumentos com gasto de pessoal, mas apenas uma recomposição salarial frente à inflação, o que, ao que parece, teria sido essa a justificativa central do projeto para a fixação dos subsídios.

Apesar das argumentações, penso que a interpretação do dispositivo deve ser vista *cum grano salis*²⁶, a final, o tema é sensível e merece um debate com certo senso crítico.

É indiscutível que o compromisso desta Corte, assim como dos demais Poderes, deve ser com a legalidade e com a coerência entre norma e aplicação. A jurisprudência representa, em essência, a concretização prática da norma jurídica, razão pela qual não se mostra oportuno promover dissociações artificiais entre teoria e prática. Faço essa observação porque, com o devido respeito, o PDL 471/2022 ilustra uma aplicação concreta do direito que, a meu ver, não traduz a melhor diretriz a ser seguida.

Não há realidade concreta dissociada da interpretação jurídica que a ela se aplica. Toda leitura da norma carrega, em algum grau, escolhas teóricas e metodológicas que influenciam o seu alcance e aplicação. Em determinados contextos, é possível identificar fundamentações que, embora juridicamente estruturadas, acabam por conferir tratamentos distintos a institutos similares, com base em compreensões que

²⁶ Com parcimônia.

nem sempre dialogam com os princípios constitucionais da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade. É nesse ambiente interpretativo que entendo estar inserido o PDL 471/2022.

Quando se adota como fundamento práticas, decisões ou teorias que não se alinham plenamente com os princípios estruturantes do ordenamento jurídico, há o risco de comprometer a solidez das conclusões alcançadas. Interpretações que carecem de coerência com o sistema normativo podem conduzir a soluções que, embora formalmente aceitáveis, fragilizam a segurança jurídica e afastam-se do interesse público. É dever do intérprete, portanto, buscar a aplicação do direito de maneira íntegra, harmoniosa e comprometida com os valores constitucionais que regem a Administração Pública.

É oportuno refletir sobre o critério que deve orientar a conduta dos agentes públicos e dos órgãos de controle: seria aquele que confere maior efetividade aos princípios constitucionais e legais, ou aquele que, por estreita interpretação, acaba por restringi-los em demasia? Devemos privilegiar a leitura que preserva o espírito e os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal ou admitir práticas que, embora formalmente sustentadas, possam permitir sua mitigação ou contorno?

Nesse contexto, as justificativas apresentadas para sustentar a compatibilidade do PDL 471/2022 com os ditames da LRF suscitam relevantes dúvidas sob a ótica da integridade do ordenamento jurídico. Ainda que o projeto possa se enquadrar em determinada moldura normativa, não se pode desconsiderar o risco de que soluções dessa natureza venham a ser replicadas em outros cenários, gerando precedentes que enfraquecem os mecanismos de controle e comprometem a credibilidade do sistema.

Por outro lado, quando há base teórica sólida, coerente com os avanços do pensamento jurídico contemporâneo e com os princípios da Administração Pública, é natural que dela decorram práticas mais qualificadas, transparentes e alinhadas ao interesse público. O desafio, portanto, é superar a tentação de recorrer a caminhos que, embora viáveis sob uma ótica formal, afastam-se da finalidade maior do regramento fiscal. É nesse ponto que a atuação crítica e responsável desta Corte se mostra essencial, para que não sejamos meros reprodutores de soluções

juridicamente frágeis, mas sim agentes de aprimoramento institucional, comprometidos com a racionalidade, a técnica e a boa governança.

Conforme reiterado ao longo deste voto, entendo que a resposta à presente consulta deve decorrer de uma interpretação que considere o ordenamento jurídico em sua integralidade, conjugando a literalidade das normas com os princípios constitucionais que lhes conferem sentido e finalidade. Trata-se de uma leitura sistemática e coerente, orientada pela busca da solução mais adequada à luz da Constituição e das balizas infraconstitucionais vigentes.

Por fim, e em virtude da controvérsia surgida por força da discussão do tópico em referência (PDL 471/2022), devo advertir que, para além dos pontos sensíveis aqui levantados quanto à observância da LRF, há que se ter em mente que o **princípio da anterioridade** não se aplica à fixação dos subsídios dos deputados estaduais, anteriormente prevista no §2º do art. 27 da CF/88, que dispunha:

Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

(...)

§ 2º A remuneração dos Deputados Estaduais será fixada em cada legislatura, para a subseqüente, pela Assembléia Legislativa, observado o que dispõem os arts. arts. 150, II, 153, III e 153, § 2º, I , na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Federais.

Tal aplicação do princípio, no entanto, foi retirada com a EC nº19/1998, passando a dispor:

§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Nota-se que a Constituição Federal estabeleceu clara a obrigatoriedade de atenção ao princípio da anterioridade por parte dos vereadores, não o prevendo para os demais cargos eletivos.

Por tudo o que fora até o momento exposto, entendo que a decisão proferida pelo Ilustre Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo se encontra plasmada de densidade jurídica suficiente para, a meu ver, decidir a questão trazida ao conhecimento desta Corte de Contas da melhor forma, **no que toca** à determinação da observância do art. 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, **respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores.**

Aqui, quanto às disposições contidas no voto do relator, divirjo tão somente quanto a necessidade de que os subsídios dos vereadores devam ser fixados por lei anterior às eleições municipais, posto que a observância do art. 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, já abarca a hipótese contida na norma, de forma muito mais satisfatória e completa.

Antes de concluir, entendo relevante reiterar que a presente análise se constrói com base na hipótese de que a fixação dos subsídios venha a resultar em majoração dos valores, hipótese essa que, embora não obrigatória, é a mais comum no cenário da administração pública. Assim, todas as conclusões relativas à incidência das vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente as constantes no art. 21, II, devem ser compreendidas à luz dessa premissa. Caso a fixação dos subsídios não represente aumento de despesa com pessoal, o enquadramento jurídico poderá assumir contornos distintos.

Por fim, tenho que assiste razão o voto vista 28/2025 notadamente quanto a necessidade de revisão dos Pareceres em Consulta 22/2017 e 25/2017, na parte em que trataram do marco temporal para fixação de verbas em favor dos vereadores, na forma do art. 238, do RITCEES, a partir do que restar fixado no julgamento dos presentes autos.

Ante todo o exposto, aquiescendo parcialmente com o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, bem como do voto proferido pelo Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, e divergindo do voto-vista 28/2025, VOTO para que seja adotada a seguinte deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACÓRDÃO os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas no voto vista, em:

III.1. CONHECER a consulta, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade;

III.2. RESPONDER à consulta, nos seguintes termos:

- Os subsídios dos vereadores devem ser fixados de acordo o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores, quando essa fixação resultar em aumento de despesa com pessoal;
- Outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal.

III.3. REEXAMINAR os Pareceres em Consulta 22/2017 e 25/2017, na parte em que trataram do marco temporal para fixação de verbas em favor dos vereadores, na forma do art. 238, do RITCEES;

III. 4 DAR ciência aos interessados;

III.5 ARQUIVAR após os trâmites regimentais.

DAVI DINIZ DE CARVALHO

Conselheiro

VOTO VISTA 00107/2025-1

O EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOtti DA CUNHA:

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de consulta, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Água Doce do Norte, Sr. Helio Pereira, por intermédio da [Petição Inicial 01410/2024-5 \(evento 2\)](#), questionando o seguinte:

[...] Qual é a data final para a fixação dos subsídios dos vereadores? Seria até 180 dias antes do término do mandato, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal; até a data anterior às eleições municipais, conforme entendimento do STF, no RE 213.524/SP; ou até 31 de dezembro, último dia da legislatura, conforme interpretação literal da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município?

O eminente Relator apresentou o seu r. Voto (12 - Voto do Relator 00022/2025-3), cuja resposta à consulta formulada seria a seguinte:

2.1 Os subsídios dos vereadores **devem ser fixados por lei anterior às eleições municipais, ocasião em que serão eleitos os vereadores cujos mandatos terão início na legislatura seguinte, em respeito aos Princípios da Anterioridade, da Moralidade e da Impessoalidade**, conforme dispõem os artigos. 37, *caput*, e 29, VI, da Constituição Federal;

2.2 Do mesmo modo, **também deve ser cumprido o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato** do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores;

2.3 Por fim, outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal.

O eminente Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun apresentou Voto Vista (13 - Voto Vista 00028/2025-1) que, além de sugerir o reexame dos Pareceres em Consulta 22/2017 e 25/2017, no que diz respeito ao marco temporal para fixação de verbas em favor dos vereadores, na forma do art. 238, do RITCEES, apresentou a seguinte resposta:

A fixação dos subsídios dos Vereadores deve ser realizada pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente até 31 de dezembro do último ano de legislatura, salvo prazo inferior previsto na Lei Orgânica Municipal.

O prazo previsto no art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não é aplicável à fixação dos subsídios dos vereadores.

O eminent Relator apresentou Voto complementar (Voto do Relator 01245/2025-1), com fundamentação adicional, mantendo, contudo, a proposta de encaminhamento outrora apresentada.

O eminent Conselheiro Davi Diniz de Carvalho, em seu Voto Vista (15 - Voto Vista 00065/2025-1), que também sugere o reexame dos Pareceres em Consulta 22/2017 e 25/2017, trouxe a seguinte proposta de encaminhamento:

Os subsídios dos vereadores devem ser fixados de acordo o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores, quando essa fixação resultar em aumento de despesa com pessoal;

Outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal.

Solicitei vista dos presentes autos para melhor conhecer das questões debatidas e, dispensado relatório, já que o eminent Relator assim já o fez em seu r. Voto, passo a apresentar o presente

VOTO VISTA

2. FUNDAMENTAÇÃO

O consultante formulou o seguinte questionamento:

[...] Qual é a data final para a fixação dos subsídios dos vereadores? Seria até 180 dias antes do término do mandato, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal; até a data anterior às eleições municipais, conforme entendimento do

STF, no RE 213.524/SP; ou até 31 de dezembro, último dia da legislatura, conforme interpretação literal da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município?

Pois bem.

Para fins didáticos, separo a fundamentação em duas partes.

2.1 DA INAPLICABILIDADE DO ART. 21, II, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A matéria em questão é tratada no art. 29, VI da Constituição Federal, que é de clareza ímpar no que tange à estipulação de limite temporal para a fixação dos subsídios de vereadores. Assim, expressa que uma legislatura o fixará para a legislatura subsequente. Vejamos:

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:

(...)

O legislador constituinte demonstra, nesse dispositivo, uma real intenção de tratar desse tema de modo menos superficial, ao detalhar, nas alíneas desse inciso VI, o valor máximo do subsídio dos vereadores em termos percentuais em relação ao subsídio dos deputados estaduais, dependendo do número de habitantes do Município. Só a título de exemplificação, em Municípios de até dez mil habitantes, o

subsídio máximo dos vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos deputados estaduais, conforme alínea “a”.

Verifica-se, portanto, que o constituinte não estava ali tratando de mera diretriz. Ao invés, enfrentou o tema estipulando regras claras. Assim sendo, sinto-me compelido a afastar a incidência do art. 21, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispositivo esse que torna nulo de pleno direito 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.

Essa regra da Lei de Responsabilidade Fiscal é obviamente válida para os agentes públicos de modo geral, excetuando-se os vereadores, pois já tiveram o seu regramento previsto na Constituição Federal.

No Voto Vista 00028/2025-1, apresentado pelo Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, consta robusta fundamentação no sentido dessa inaplicabilidade, e que aqui o transcrevo para homenagear a qualidade do trabalho realizado, fundamentação essa que acompanho em relação a esse tópico:

Voto Vista 00028/2025-1

II.2.3. Da inaplicabilidade do art. 21, II, LRF à questão

Por fim, resta explicar por que a restrição temporal definida disposta no art. 21, II, LRF, não é aplicável à fixação do subsídio dos vereadores. No caso da fixação dos subsídios dos vereadores, por se tratar de uma regra constitucional autoaplicável, seus delinearmentos se exaurem na própria Constituição e na Lei Orgânica do Município – LOM. Assim, não pode uma lei infraconstitucional (que não a LOM) limitar a norma constitucional, restringindo onde o constituinte não o fez, sob pena de invadir sua esfera de deliberação. Se o quisesse, o legislador teria incluído, dentre as normas a serem observadas, também o que dispusesse a lei (em geral), mas não o fez, apontando apenas para a LOM. Portanto, a restrição do art. 21, II, LRF, não incide no caso, ante a exclusão de outras normas por parte da Constituição.

Nesse sentido, transcrevo o seguinte trecho da Consulta respondida pelo TCE-PE (proc. 1509584-8), cuja fundamentação encampou o parecer ministerial:

Dentro desse contexto, seria possível também ao legislador federal estipular prazo menor para a multicitada providência?

No entender do Órgão Ministerial que subscreve o presente opinativo, é **nessa seara – a da fixação constitucional de competências legislativas – que deve ser encontrada a resposta ao questionamento** sobre a aplicabilidade do parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) à fixação dos subsídios dos Vereadores. Por oportuno, transcreve-se o dispositivo em questão:

[...]

A denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal” afirma, na sua ementa, estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”. Foi editada com fundamento nos artigos 163 a 169 da Constituição Federal, mais especificamente no art. 165, § 9º da Carta, que submete à disciplina de lei complementar importantes temas em matéria de finanças públicas.

Foi pensando em responsabilidade e em moralidade, que o legislador complementar federal buscou evitar a conduta, infelizmente muito comum no Brasil, de se promover aumentos de gastos com pessoal no final do mandato para que o pagamento somente ocorresse na administração subsequente, a cargo de outros gestores. A prática fazia com que o gestor que se despedia haurisse os bônus de popularidade decorrentes da concessão do aumento, enquanto seu sucessor arcava com o ônus fazer os respectivos pagamentos e consequentes cortes para reequilibrar as finanças do órgão. A regra é necessária, adequada e proporcional, sendo dispensáveis maiores digressões para justificar sua implementação.

Contudo, no tocante à fixação dos subsídios dos Vereadores, o conjunto de regras que disciplina a matéria – que não é pequeno – tem sede na CF/1988. A única autorização constitucional para que norma de outro quilate estabeleça novos critérios para a fixação dos subsídios dos vereadores está no já citado e transscrito art. art. 29, VI, da CF, que permite à Lei Orgânica Municipal – e somente a ela – fazê-lo.

A restrição deve ser analisada no contexto do art. 24, I da Constituição Federal, que coloca o direito financeiro entre as matérias de legislação concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, sem que se exclua a competência do Município de suplementar a legislação federal estadual no que couber (CF, art. 30, II).

Assim, em se tratando de direito financeiro, cabe à lei federal apenas dispor sobre normas gerais (CF, art. 24, § 1º), de forma que as normas específicas devem ser editadas pelos Estados, pelo DF e pelos Municípios (art. 30, II) para atenderem às suas especificidades. Nesse ponto reside uma das maiores celeumas do direito, qual seja, a precisa definição do que é uma norma geral e a partir de que ponto ela, por dispor sobre detalhes, passa a ser considerada específica. No segundo, caso, se a norma foi editada pela União e versa sobre matéria do âmbito da legislação concorrente, a aplicabilidade da regra específica se restringirá ao âmbito federal, se isto for possível.

Para a solução da consulta é fundamental que se percebe que em alguns casos, o legislador constituinte, visando a evitar as tradicionais discussões

legislativas, administrativas e judiciais sobre graus de especificidade toleráveis em normas ditas gerais, **prefere se adiantar e listar algumas matérias que ele considera gerais e que, portanto, devem necessariamente constar de “normas gerais”**, cuja edição é privativa do Congresso Nacional. O grande exemplo reside no direito tributário, ramo também sujeito à legislação concorrente de União, Estados e DF (CF, art. 24, I), mas que conta com a pedagógica ajuda do art. 146, III da CF/88 que diz caber à lei complementar dispor sobre normas gerais – e portanto editadas pela União, em virtude do art. 24, I – em matéria tributária, especialmente sobre... seguindo-se uma lista de matérias que o intérprete não tem autorização para entender como específicas.

Ao que parece, no caso objeto da consulta, o legislador constituinte resolveu adotar técnica semelhante, com uma sutil diferença. Além de expressamente listar certas matérias que ele considera que necessariamente devem constar de lei complementar nacional (art. 165, § 9º), estipulou que uma matéria somente pode constar da lei orgânica municipal (outros critérios para a fixação dos subsídios dos vereadores). É dentro deste contexto que o Ministério Público de Contas entende que o legislador constituinte originário considerou que a “estipulação de novos critérios – além dos constitucionais – para fixação de subsídios dos vereadores” somente pode ser veiculada na lei orgânica municipal. A conclusão passa a ser impositiva: a não aplicação ao caso da restrição constante do parágrafo único do art. 21 da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Em suma, não se aplica o art. 21, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo, entretanto, a lei orgânica do Município, no desempenho de seu mister constitucional, trazer limitação que seja mais rigorosa do que o texto constitucional.

2.2 DA APLICAÇÃO DIRETA DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS À QUESTÃO

É preciso esclarecer que o art. 29, inciso VI da Constituição Federal não deve ser visto como a única limitação temporal à fixação dos subsídios dos vereadores. Sobrevoando a Constituição Federal, norma ápice de nosso ordenamento jurídico, verifica-se a importância dada aos princípios da impensoalidade e da moralidade, estampados em seu artigo 37, *caput*. Vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impensoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

Essa estipulação é capaz de se espalhar por toda a nossa ordem jurídica, independente do Poder ou do tipo de ato praticado. Destarte, é preciso observar que caso se permita que a fixação dos subsídios dos vereadores se dê depois do primeiro turno das eleições, momento no qual já se saberá o nome dos vereadores eleitos e não eleitos, haverá margem para que as câmaras municipais exerçam a sua atividade de modo que atente contra os dois princípios mencionados. Isso pelas seguintes abaixo.

O princípio da impessoalidade demanda que os atos praticados pelos Poderes e autoridades públicas tenham como base critérios lícitos, estando vedado qualquer favorecimento ou perseguição pessoal. Dessa forma, quando os vereadores da legislatura atual deliberarem pela fixação dos subsídios da legislatura seguinte, e já sabendo do resultado das urnas, poderão, caso reeleitos, fixar os subsídios futuros em termos maiores do que o razoável, mesmo devendo respeito aos limites constitucionais, e, caso não reeleitos, fixá-los em patamares bem abaixo do que seja condizente com exercício de uma legislatura digna, por mero espírito de emulação. No caso da quebra da impessoalidade, mesmo que nenhuma regra explícita seja desrespeitada, também o princípio da moralidade restará aviltado.

É preciso observar que a própria Área Técnica, em sua Instrução Técnica de Consulta 00022/2024-5, colacionou julgados desta Corte de Contas que se posicionou pela necessidade da fixação dos subsídios antes das eleições municipais, vide Parecer em Consulta TC n. 29/2005, Acórdão TC n. 899/2018, Acórdão TC n. 1192/2019 e Acórdão TC n. 199/2023. O Parecer em Consulta TC n. 29/2025 trouxe até mesmo o entendimento de que na ausência de lei específica para fixação de subsídios até a data anterior às eleições municipais, os subsídios dos vereadores devem permanecer no mesmo valor da legislatura anterior, ou seja, valor “congelado” durante toda a legislatura.

3. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto, com base nos fundamentos ora apresentados e tendo em vista a competência conferida pelo art. 29, inciso V, da Resolução TC 261, de 04 de junho de

2012 (Regimento Interno do TCEES), divirjo do Relator e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas no voto vista, em:

1. CONHECER a presente Consulta, tendo em vista o preenchimento dos requisitos previstos em lei e no Regimento Interno deste TCEES.

2. NO MÉRITO, responder à Consulta nos seguintes termos:

2.1. A fixação dos subsídios dos Vereadores deve ser realizada pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente até a realização do primeiro turno das eleições municipais, salvo prazo inferior previsto na Lei Orgânica Municipal.

2.2. O prazo previsto no art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não é aplicável à fixação dos subsídios dos Vereadores.

3. DAR CIÊNCIA ao consulente, **ARQUIVANDO-SE** após o trânsito em julgado, na forma regimental.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Conselheiro

VOTO VISTA COMPLEMENTAR 00109/2025-1

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:
I RELATÓRIO**

Trata-se de consulta, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Água Doce do Norte, Sr. Helio Pereira, por meio da Petição Inicial 1410/2024 (doc. 2), em que questiona acerca do termo para a fixação dos subsídios dos vereadores:

Qual é a data final para a fixação dos subsídios dos vereadores? Seria até 180 dias antes do término do mandato, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal; até a data anterior às eleições municipais, conforme entendimento do STF, no RE 213.524/SP; ou até 31 de dezembro, último dia da legislatura, conforme interpretação literal da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município?

De pronto, esclareço que o presente feito encontra-se ainda em fase de deliberação, não tendo sido colhidos, até a presente data, todos os votos dos Conselheiros.

Desta feita, o intento manifestado por meio deste voto é plenamente cabível, estando escorado na previsão contida no art. 86, §3º, da Resolução TC nº. 261/2013, senão vejamos:

Art. 86. Encerrada a discussão, o Presidente encaminhará a votação, colhendo os votos pela ordem decrescente de antiguidade dos Conselheiros.

(...)

§ 3º O Relator, os Conselheiros e os Conselheiros Substitutos em substituição que já tenham proferido seus votos poderão modificá-los até a proclamação do resultado do julgamento ou da apreciação do processo, sendo facultado ao Presidente, de ofício ou a pedido, reabrir a discussão. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).

Logo, não tendo sido proclamado o resultado do julgamento ou a apreciação do processo, é facultado ao Conselheiro que já tenha proferido voto modificá-lo, tanto para associar-se a entendimento apresentado por outrem, como para sustentar entendimento próprio, como forma de complementação.

Pois bem.

Na 8ª Sessão Ordinária do Plenário, ocorrida em 27/02/2025, apresentei voto-vista no sentido de considerar que: (i) os subsídios dos vereadores devem ser fixados de acordo o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores, quando essa fixação resultar em aumento de despesa com pessoal; (ii) outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal; e, por fim (iii) fossem reexaminados os Pareceres em Consulta 22/2017 e 25/2017, na parte em que trataram do marco temporal para fixação de verbas em favor dos vereadores, na forma do art. 238, do RITCEES.

Ocorre que, na oportunidade, restou silente determinação acerca da delimitação temporal sobre os efeitos da decisão.

À vista disso, registra-se que os efeitos da presente consulta se iniciam a partir da publicação desta decisão (eficácia *ex nunc*).

Outrossim, em razão da ampla relevância que a matéria possui para os gestores, jurisdicionados e até mesmo para esta Corte de Contas, eis que a decisão a ser proferida pode impactar não só no âmbito administrativo, mas também na esfera civil, penal, eleitoral e fiscal, passo a fundamentação de um argumento adicional que, embora não tenha sido devidamente enfatizado quando da elaboração do voto-vista 65/2025, reveste-se de especial importância para o deslinde da controvérsia submetida à apreciação deste Tribunal.

Diante disso, e, ao contrário das teses sustentadas por meus pares divergindo total ou parcialmente ao que ora proponho — cuja argumentação, embora articulada, revela-se insuficiente para atender **plenamente** às exigências do ordenamento jurídico vigente como um todo —, a solução aqui proposta não apenas observa as disposições constitucionais, como também se alinha com as limitações previstas na lei de responsabilidade fiscal e no próprio regramento penal, prestigiando um resultado que preza pela moralidade, razoabilidade, impessoalidade e boa-fé.

Ressalto ainda que, em revista publicada pelo próprio TCU²⁷, na obra “Fim de mandato – as despesas proibidas”, há expressa e categórica previsão de vedação do aumento de despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato, senão vejamos:

Nos derradeiros cento e oitenta dias do mandato, 5 de julho a 31 de dezembro, os Chefes de Poder não podem determinar atos que aumentem a despesa laboral, a que alcança salários, aposentadorias, pensões, obrigações patronais, horas extras e indenizações trabalhistas.

A infração a tal norma põe o ordenador à mercê da pena indicada no art. 359-G do Código Penal: reclusão de 1 a 4 anos, sem embargo de o Tribunal de Contas negar registro a eventual admissão de pessoal, por nula de pleno direito.

Tendo em mira que o art. 21, parágrafo único da LRF, é preceito dirigido aos que exercem mandato, salutar que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), qual norma própria de direito financeiro, estenda aquela vedação

²⁷ file:///C:/Users/t203910/Downloads/admin,+Gerente+da+revista,+Revista+do+TCU+n-%C2%A6++111.45-54.PDF%20(1).pdf

aos titulares de entidades da Administração indireta. Nesse cenário, autarquias, fundações e estatais não poderão se servir para o ente central esquivar-se à vedação em debate e, também, à que se apresenta no art. 42 da LRF, antes comentado.

No mesmo sentido, o TCESP²⁸, através do Manual da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Entre 5 de julho e 31 de dezembro do último ano de gestão, não pode o Chefe de Poder editar ato que aumente a despesa de pessoal. Nesse rumo, a Lei n.º 10.028, de 2000, responsabiliza o gestor que comete o desvio (art. 359-G do Código Penal), **contexto que justifica o Parecer Desfavorável desta Casa de Contas.**

Por tudo o que fora exposto, é possível concluir que a tese aqui proposta não apenas guarda perfeita sintonia com os princípios e normas do ordenamento jurídico, mas também demonstra que a solução proposta por meio do voto vista 65/2025 encontra amplo respaldo na jurisprudência e na doutrina que vêm sendo consolidadas pelas demais Cortes de Contas.

Adotar entendimento em sentido contrário à tese aqui sustentada — além de afrontar princípios constitucionais caríssimos ao estado democrático de direito, — pode ensejar nulidades absolutas e até mesmo a aplicação de sanção penal, com repercussões gravíssimas.

Não estamos diante de mera divergência interpretativa, mas de uma questão que, a depender do resultado, pode comprometer a validade do processo e, em hipóteses mais graves, responsabilizar penalmente os envolvidos. A responsabilidade deste TCEES frente ao que se discute é extremamente delicada.

Ressalte-se, ainda, que a temática ora examinada — relativa ao marco temporal para fixação dos subsídios dos vereadores — revela-se notoriamente complexa, sobretudo diante da multiplicidade de interpretações que coexistem sobre o tema. Essa pluralidade de entendimentos, inclusive no âmbito desta própria Corte de Contas, contribuiu para a formação de orientações que vão se aperfeiçoando ao longo do tempo, o que pode ter levado alguns entes públicos a adotar, de boa-fé, procedimentos que agora se revelam desconformes com o posicionamento que ora se pretende consolidar.

²⁸ chrome-

extension://efaidnbmnnibpcajpcgjclefindmkaj/https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Lei%20de%20responsabilidade%20fiscal%20pdf-%202020.pdf

Dessa forma, por meio deste Voto Complementar, busca-se conferir segurança jurídica aos jurisdicionados, estabelecendo que o entendimento ora firmado terá aplicação exclusivamente prospectiva, a partir da publicação da presente decisão. Assim, não se pretende invalidar, de forma automática, eventuais normas editadas sob fundamento diverso ao aqui consolidado, quando ainda vigentes ou praticadas sob a égide de orientação anterior desta Corte. Trata-se, pois, de orientação que, embora reveja posicionamento precedente, o faz com efeitos futuros, em respeito à estabilidade institucional e à boa-fé dos entes que eventualmente tenham adotado conduta em consonância com os pareceres até então vigentes.

Isto posto, aquiescendo parcialmente com o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, bem como do voto proferido pelo Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, e divergindo do voto-vista 28/2025, VOTO para que seja adotada a seguinte deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACÓRDÃO os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas no voto vista, em:

III.1. CONHECER a consulta, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade;

III.2. RESPONDER à consulta, nos seguintes termos:

- Os subsídios dos vereadores devem ser fixados de acordo o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores, quando essa fixação resultar em aumento de despesa com pessoal;
- Outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal.

III.3. REEXAMINAR os Pareceres em Consulta 22/2017 e 25/2017, na parte em que trataram do marco temporal para fixação de verbas em favor dos vereadores, na forma do art. 238, do RITCEES;

III.4 Os efeitos da presente decisão se dão a partir da sua publicação (efeito prospectivo/pró futuro);

III.5 DAR ciência aos interessados;

III.6 ARQUIVAR após os trâmites regimentais.

DAVI DINIZ DE CARVALHO

Conselheiro

VOTO VISTA 00178/2025-1

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Água Doce do Norte, Sr. Helio Pereira, questionando o seguinte:

[...] Qual é a data final para a fixação dos subsídios dos vereadores? Seria até 180 dias antes do término do mandato, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal; até a data anterior às eleições municipais, conforme entendimento do STF, no RE 213.524/SP; ou até 31 de dezembro, último dia da legislatura, conforme interpretação literal da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município?

O Núcleo de Jurisprudência e Súmula – NJS, por meio do Estudo Técnico de Jurisprudência 23/2024-1 (peça 05), informou acerca dos pareceres consulta e acórdãos sobre o tema, conforme segue:

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos do art. 445, inciso III, do RITCEES, após consulta ao sistema de jurisprudência desta Corte de Contas, conclui-se informando a existência das seguintes deliberações sobre o objeto da consulta:

1. **Parecer em Consulta TC 29/2005 (Excerto 63/2015):** Firmou o entendimento de que, na ausência de lei específica para fixação de subsídios até a **data anterior às eleições municipais**, os subsídios dos vereadores

deverão permanecer no mesmo valor da legislatura anterior, garantindo respeito ao princípio da anterioridade.

2. **Acórdão 899/2018 (Excerto 6912/2019):** Reforçou a necessidade da fixação dos subsídios **antes das eleições municipais**, em cumprimento ao princípio da anterioridade, visando impedir que os vereadores legislassem em causa própria.

3. **Acórdão 1192/2019 (Excerto 8909/2019):** Reconheceu a **inconstitucionalidade** de leis municipais que fixaram subsídios **após as eleições**, por violar o princípio da anterioridade e os princípios da moralidade e impessoalidade.

4. **Acórdão 199/2023 (Excerto 134/2023):** Confirmou o entendimento anterior, destacando que a fixação de subsídios **após as eleições municipais** contraria o princípio da anterioridade e, portanto, é inconstitucional.

Além disso, identificamos deliberações passíveis de aplicação ao tema por analogia:

- **Parecer em Consulta TC 02/2011, 21/2017, 22/2017 e 01/2018:** Estas decisões reforçam que a concessão de benefícios como **13º salário e terço de férias** aos vereadores também deve observar o **princípio da anterioridade**, sendo vedada sua instituição na mesma legislatura.
- **Parecer em Consulta TC 03/2021:** Proíbe o aumento de despesas com pessoal, incluindo revisão geral anual, nos 180 dias finais do mandato.

Por fim, há uma situação de exceção:

- **Parecer em Consulta TC 25/2017:** Permite a **redução dos subsídios** dos vereadores **dentro da mesma legislatura**, quando justificada pela necessidade de **cumprir limites constitucionais e fiscais**.

Deste modo, encaminhamos os autos ao Núcleo de Recursos e Consultas - NRC para instrução, nos termos do art. 350, do RITCEES.

Ato contínuo, o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consulta – NRC, por meio da Instrução Técnica de Consulta – ITR 22/2024-5 (peça 06), concluindo por:

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pelo conhecimento da consulta, e, em relação ao mérito, responde-se, nos seguintes termos:

3.1. Os subsídios dos vereadores devem ser fixados por lei anterior às eleições municipais, ocasião em que serão eleitos os vereadores cujos

mandatos terão início na legislatura seguinte, em respeito aos Princípios da Anterioridade, da Moralidade e da Impessoalidade, conforme dispõem os artigos. 37, caput, e 29, VI, da Constituição Federal;

3.2. Do mesmo modo, também deve ser cumprido o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores; 3.3. Por fim, outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal.

O Ministério Público de Contas, manifestou-se por meio do Parecer 6415/2024-7 (peça 09) de lavra do Procurador Luciano Vieira, anuindo integralmente a manifestação técnica disposta na ITR 22/2024-5.

Seguindo os trâmites regimentais, o Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, proferiu o Voto do Relator 22/2025-3 (peça 12), corroborando entendimento técnico e ministerial, nos seguintes termos:

1 CONHECER a presente Consulta, tendo em vista o preenchimento dos requisitos previstos em lei e no Regimento Interno deste TCEES.

2 NO MÉRITO, responder à Consulta nos seguintes termos:

2.1 Os subsídios dos vereadores devem ser fixados por lei anterior às eleições municipais, ocasião em que serão eleitos os vereadores cujos mandatos terão início na legislatura seguinte, em respeito aos Princípios da Anterioridade, da Moralidade e da Impessoalidade, conforme dispõem os artigos. 37, caput, e 29, VI, da Constituição Federal;

2.2 Do mesmo modo, também deve ser cumprido o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores;

2.3 Por fim, outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal.

3 ARQUIVAR após o trânsito em julgado.

Na 2ª Sessão Ordinária do Plenário, realizada em 30/01/2025 o Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun solicitou vista dos autos e, posteriormente, apresentou o Voto Vista 28/2025-1 (peça 13), divergindo do voto do relator e propondo responder à Consulta no sentido que a fixação dos subsídios dos vereadores deve ser realizada

pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente até 31 de dezembro do último ano de legislatura, salvo prazo inferior previsto na Lei Orgânica Municipal. O prazo previsto no art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não é aplicável à fixação dos subsídios dos vereadores, vejamos:

III.1. CONHECER a consulta, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade.

III.2. RESPONDER a consulta nos seguintes termos: A fixação dos subsídios dos Vereadores deve ser realizada pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente até 31 de dezembro do último ano de legislatura, salvo prazo inferior previsto na Lei Orgânica Municipal. O prazo previsto no art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não é aplicável à fixação dos subsídios dos vereadores.

III.3 REEXAMINAR os Pareceres em Consulta 22/2017 e 25/2017, no que trataram do marco temporal para fixação de verbas em favor dos vereadores, na forma do art. 238, do RITCEES.

III. 4 DAR CIÊNCIA ao consultante. III.5. ARQUIVAR o processo.

O Relator proferiu voto complementar – Voto do Relator 1245/2025-1 (peça 14) em que acresceu fundamentos ao voto inicialmente proferido mantendo seu entendimento final.

Ato Contínuo, o Conselheiro Davi Diniz de Carvalho proferiu o Voto Vista 65/2025-1 (peça 15), propondo que a consulta seja respondida, no sentido de que os subsídios dos vereadores devem ser fixados de acordo o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores, quando essa fixação resultar em aumento de despesa com pessoal; Outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal, vejamos:

III.1. CONHECER a consulta, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade;

III.2. RESPONDER à consulta, nos seguintes termos:

- Os subsídios dos vereadores devem ser fixados de acordo o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores, quando essa fixação resultar em aumento de despesa com pessoal;

- Outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal.

III.3. REEXAMINAR os Pareceres em Consulta 22/2017 e 25/2017, na parte em que trataram do marco temporal para fixação de verbas em favor dos vereadores, na forma do art. 238, do RITCEES;

O Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha também solicitou vista dos autos e proferiu o Voto Vista 104/2025-1 (peça 16), divergindo do voto do relator por entender que o prazo previsto no artigo 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não é aplicável à fixação dos subsídios dos vereadores, conforme abaixo:

1. CONHECER a presente Consulta, tendo em vista o preenchimento dos requisitos previstos em lei e no Regimento Interno deste TCEES.
2. NO MÉRITO, responder à Consulta nos seguintes termos:
 - 2.1. A fixação dos subsídios dos Vereadores deve ser realizada pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente até a realização do primeiro turno das eleições municipais, salvo prazo inferior previsto na Lei Orgânica Municipal.
 - 2.2. O prazo previsto no art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não é aplicável à fixação dos subsídios dos Vereadores.
3. DAR CIÊNCIA ao consultante, ARQUIVANDO-SE após o trânsito em julgado, na forma regimental.

Ato Contínuo o Conselheiro Davi Diniz, proferiu voto complementar – Voto Vista 109/2025-1 (peça 17) em que acresceu fundamentos ao voto inicialmente proferido mantendo seu entendimento final.

Assim, na 45ª Sessão Ordinário do Plenário, realizada em 09/09/2025, solicitei vista dos autos.

É o sucinto relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 ADMISSIBILIDADE

Precipuamente, cumpre destacar que o artigo 122 da Lei Complementar 621/2012 estabelece o rol de pressupostos a serem observados para a admissibilidade da Consulta perante o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, quais sejam:

Art. 122. O Plenário decidirá sobre consultas quanto às dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

- I - Governador do Estado e Prefeitos Municipais;**
- II - Presidente da Assembleia Legislativa e de Câmaras Municipais;**
- III - Presidente do Tribunal de Justiça e Procurador Geral de Justiça;**
- IV - Procurador Geral do Estado e Defensor Público Geral do Estado;**
- V - Secretário de Estado;**
- VI - Presidente das comissões permanentes da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais;**
- VII - Diretor presidente de autarquia, fundação pública, empresa estatal e de sociedade de economia mista cujo controle societário pertença ao Estado ou aos Municípios.**

§1º A consulta deverá conter as seguintes formalidades:

- I - ser subscrita por autoridade legitimada;**
- II - referir-se à matéria de competência do Tribunal de Contas;**
- III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;**
- IV - não se referir apenas a caso concreto;**
- V - estar instruída com parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consultante.**

§2º Além dos requisitos objetivos, o conhecimento da consulta dependerá da relevância jurídica, econômica, social ou da repercussão da matéria no âmbito da administração pública, com conteúdo que possa ter reflexos sobre a administração direta e indireta do Estado ou dos Municípios.

§ 3º Cumulativamente aos requisitos dos §§ 1º e 2º, os legitimados dos incisos V, VI e VII do *caput* deste artigo deverão demonstrar a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam.

§ 4º O parecer em consulta possui caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não de fato ou caso concreto.

§ 5º Não obstante a existência de prejulgado sobre matéria objeto de consulta, poderá o Tribunal de Contas alterar ou revogar parecer em consulta anterior pela maioria absoluta de seus membros.

Dessa forma, quanto aos aspectos formais, observo que o consultante é o Presidente da Câmara de Águia Branca, ou seja, autoridade legitimada e que a peça de consulta foi instruída com o parecer do órgão de assistência jurídica, em fiel obediência ao artigo 122, §1º, incisos I e V da LC 621/2012.

No que se refere aos aspectos substantivos, verifico que a matéria objeto da consulta é de competência desta Corte de Contas, contém indicação precisa da dúvida e não se refere apenas ao caso concreto, na forma do que prevê os incisos II, III e IV do §1º do artigo 122 da legislação supramencionada.

Não obstante, constato que a matéria atinente à Consulta ofertada possui inequívoca relevância jurídica, econômica, social e repercussão no âmbito da Administração Pública com reflexos para a Administração Pública Direta e Indireta dos Municípios e do Estado, atendendo ao requisito previsto no §2º do artigo 122 da LC 621/2012.

Dessa forma, em análise à presente Consulta, entendo que restam preenchidos os requisitos para o seu conhecimento, razão pela qual, em sede de juízo de admissibilidade, entendo por conhecê-la.

Destarte, passo à análise do mérito desta Consulta.

2.2 – MÉRITO

O consultante questiona a respeito da data final para a fixação dos subsídios dos vereadores, e assim, questiona:

[...] Qual é a data final para a fixação dos subsídios dos vereadores? Seria até 180 dias antes do término do mandato, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal; até a data anterior às eleições municipais, conforme entendimento do STF, no RE 213.524/SP; ou até 31 de dezembro, último dia da legislatura, conforme interpretação literal da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município?

Pois bem.

2.2.1. Marco constitucional, cronologia normativa da EC 25/2000 e LRF, princípio da Unidade da Constituição e regulamentação de normas constitucionais de eficácia limitada

O inciso VI do art. 29 da CF foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 25, promulgada em 14.02.2000, estabelecendo a regra da anterioridade de legislatura (“**o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente**”) e remetendo a critérios da Constituição Federal, da Lei Orgânica e a outros requisitos objetivos de ordem populacional que apontam o valor máximo sobre a porcentagem dos subsídios dos deputados

estaduais, conforme continuidade da redação: “(...) observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:”.

Verifica-se que o Constituinte derivado reformador, ao promulgar a emenda Constitucional nº 25/2000, tratou de forma expressa e até redundante que, ao fixar o subsídio de uma para outra legislatura, a Câmara deve observar (verbo citado pela primeira vez) o que dispõe a Constituição Federal, observar (verbo citado uma segunda vez) o que dispõe a lei orgânica e outros critérios objetivos citados nas alíneas do respectivo inciso.

A exposição do verbo “observar” exposto na redação do inciso VI do art. 29 da CF/88 (que foi relacionado redundantemente e até de forma proposital), homenageia o Princípio da Unidade da Constituição Federal, o qual destina ao operador da norma que a Constituição deve ser interpretada como uma unidade, parte integrante do mesmo sistema, de forma a evitar conflitos, antagonismos ou antinomias entre suas normas.

Segundo a cronologia normativa, poucos meses depois, em 04.05.2000, foi promulgada a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), para concretizar os dispositivos constitucionais previstos nos artigos 163 e 165, § 9º, da CF/88, de reconhecida eficácia limitada e que reclamavam disciplina por lei complementar.

É bem sabido que, as normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas que precisam de regulamentação por meio de legislação infraconstitucional para produzir todos os seus efeitos. Elas não são autoaplicáveis e sua aplicabilidade é indireta, mediata e reduzida, dependendo de uma lei ou emenda constitucional posterior para serem plenamente eficazes, é o que se extrai da redação do art. 163 e § 9º do art. 165 da Constituição Federal vejamos:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização das instituições financeiras;
- V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

VIII - sustentabilidade da dívida, especificando: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

a) indicadores de sua apuração; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

IX - condições e limites para concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 135, de 2024).

(...)

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166 .

Nesse sentido, não pode prosperar a tese de que o “silêncio” do art. 29, VI, da CF/88 excluiria a incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que, aqui, incide o Princípio da Unidade da Constituição com aplicação das normas constitucionais definidas no Título VI, Capítulo II da Constituição Federal (finanças públicas). Aliás, não há qualquer contradição temporal entre a emenda constitucional nº 25/2000 e a promulgação da LRF, mas sim complementação material, pela via da promulgação da lei complementar de finanças públicas que disciplinou os dispositivos constitucionais de eficácia limitada.

2.2.2. Natureza da despesa — subsídios como despesa de pessoal e a vedação dos 180 dias

O art. 18 da LRF conceitua “despesa total com pessoal” relativos à mandatos eletivos para todos os entes e Poderes, incluindo quaisquer espécies remuneratórias, a figura do subsídio, vejamos:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, **entende-se como despesa total com pessoal:** o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, **relativos a mandatos eletivos**, cargos,

funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com **quaisquer espécies remuneratórias, tais como** vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, **subsídios**, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (grifou-se)

Já o art. 21, inciso II (com redação dada pela Lei complementar 173/2020 que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus), declara nulo de pleno direito o ato que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder/órgão. É importante ressaltar que a referida vedação dos 180 já era prevista na formação original da Lei complementar 101/2000, quando era alocada no parágrafo único do art. 21.

Portanto, ato de fixação de subsídio (que majore despesa de pessoal) não pode ser editado nesse interregno.

Neste sentido, o STJ, no REsp 1.170.241/MS, sedimentou que “pouco importa se o resultado do ato somente virá na próxima gestão”, porque a vedação recai sobre a própria expedição do ato no período crítico, sob pena de esvaziar a LRF. 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:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA A. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO CONSIDERADO VIOLADO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA SÚMULA N. 284 DO STF. CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 DO STJ. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO. APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. NULIDADE DA EXPEDIÇÃO DE ATO NORMATIVO QUE RESULTOU NO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO RESPECTIVO PODER.

1. Não se pode conhecer do recurso pela alínea a do permissivo constitucional no que tange à sustentada falta de adequação da ação civil pública para veicular o pedido formulado na inicial. A ausência de indicação do dispositivo considerado violado atrai a aplicação analógica da Súmula n. 284 do STF.

2. Quanto ao apontado desrespeito ao art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/00, sob o aspecto (i) da aludida possibilidade de, com base no citado dispositivo, haver aumento de despesas com pessoal no período cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, bem como (ii) do argumento de que, no presente caso, a fixação dos subsídios dos agentes políticos deu-se em harmonia com o orçamento e aquém dos limites impostos pela lei, a análise de tal questão importaria rever a premissa de fato fixada pelo Tribunal de origem, soberano na avaliação do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que é vedado aos membros do Superior Tribunal de Justiça por sua Súmula n. 7. 3. No mais, note-se que a LC n. 101/00 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. 4. Nesse sentido, pouco importa se o resultado do ato somente virá na próxima 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". Em verdade, entender o contrário resultaria em deixar à míngua de eficácia o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois se deixaria de evitar os riscos e de corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas na próxima gestão. 5. E mais: 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, § 1º e 2º da lei referida. 6. Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido. (grifou-se)

2.2.3. Aplicação da anterioridade às eleições e espécie normativa específica para fixação do subsídio segundo o entendimento do STF: anterioridade e princípios do art. 37, caput — moralidade e impessoalidade - Resolução.

O Supremo Tribunal Federal em precedentes como o RE 62.594/SP (1969)²⁹ e o RE 213.524/SP (1999)³⁰, repeliu fixações de subsídio após as eleições, por violarem a *ratio* da anterioridade e os princípios da moralidade e impessoalidade (art. 37, caput), pois, conhecido o resultado do pleito, o ato tende a legislar em causa própria ou a punir adversários. Ainda que a literalidade do art. 29, VI não diga “antes das eleições”, a interpretação constitucional principiológica assim o exige.

Neste contexto, é importante ressaltar que tais entendimentos foram fixados com base na antiga redação do inciso VI do art. 29 da CF/88, ou seja, antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 25/2000 que não mencionava qualquer anterioridade de uma legislatura para outra, contudo, tais entendimentos sobre a vedação de se fixar subsídio após as eleições municipais foram reafirmados pelo STF em 2017 quando do julgamento do **RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO: ARE 766683 ES - ESPÍRITO SANTO** por violação aos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - FIXAÇÃO DO SUBSÍDIO DO PRESIDENTE DA CÂMARA E DOS VEREADORES - ESTABELECIMENTO DE VERBA DE REPRESENTAÇÃO ACIMA DOS PERCENTUAIS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - AUMENTO DO SUBSÍDIO DOS VEREADORES PARA A LEGISLATURA SUBSEQUENTE APÓS AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS. VIOLAÇÃO DOS

²⁹(STF - RE: 62594 SP, Relator.: Min. DJACI FALCAO, Data de Julgamento: 01/01/1970, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 05-12-1969 PP-*****).

³⁰ (STF - RE: 213524 SP, Relator.: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 19/10/1999, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 11-02-2000 PP-00031 EMENT VOL-01978-02 PP-00242)

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA MORALIDADE E DA IMPESOALIDADE - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE COM EFEITOS EX TUNC.

De igual modo, o Supremo tribunal Federal também tem definido que a Câmara Municipal, no exercício de sua competência privativa, **fixe por Resolução (lei em sentido formal) a remuneração dos Vereadores, para a legislatura subsequente**, conforme se extrai do ARE: 657751 MG - MINAS GERAIS que muito bem apresentou a evolução histórica do inciso VI do art. 29 da CF/88, vejamos:

Supremo Tribunal Federal STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO: ARE 657751 MG - MINAS GERAIS

Decisão

Decisão: Trata-se de agravo em face de decisão de inadmissibilidade do recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim ementado: "ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **SUBSÍDIO DE VEREADORES. MUNICÍPIO DE NAZARENO. LEI EM SENTIDO ESTRITO. DESNECESSIDADE.** NOVA REDAÇÃO DADA AO ART. [29, VI](#), DA [CONSTITUIÇÃO FEDERAL](#). RESOLUÇÃO. CABIMENTO. - A partir da promulgação da EC ° 25/2001, que deu nova redação ao art. [29, VI](#), da [Constituição Federal](#), o subsídio dos Vereadores podem ser fixados em resolução (art. [59, VII, CF](#)), e, assim, não há necessidade de lei em sentido estrito como ocorria sob a égide da EC [19/98](#). - A resolução, como expressão normativa legitimada pelo art. [59, VII, CF](#), pode abranger atos de economia interna do Poder Legislativo, inclusive a fixação de subsídios para a legislatura seguinte ou a atualização de seu valor no mesmo período legislativo". (eDOC 5, p. 180) Opostos embargos de declaração, foram rejeitados. (eDOC 5, p. 194) No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. [102, III, a](#), da [Constituição Federal](#), aponta-se violação aos arts. [5º, LV](#); [29, VI](#); [37, X](#); [39, § 4º](#); e [93, IX](#), do [texto constitucional](#). Nas razões recursais, alega-se que o juízo a quo não teria sanado omissão do acórdão, mesmo após a oposição de embargos de declaração. (eDOC 5, p. 208) No mérito, afirma-se, em síntese, que os subsídios dos vereadores devem ser fixados por lei, não por resolução legislativa. Argumenta-se que, a contrario sensu, os subsídios dos Vereadores do Município de Nazareno foram fixados por meio de Resolução da Mesa Diretora da Câmara Municipal, sendo posteriormente ajustado pela Lei [1.058/06](#). Alega-se que a Resolução é ato administrativo pelo qual se exprimem as deliberações de órgãos colegiados, não tendo, portanto, força para inovar o sistema jurídico, criando direitos e obrigações. Menciona-se o princípio da lealdade e da probidade na gestão da coisa pública, entendendo-se não ser admitido pelo ordenamento jurídico a criação de despesa pública por ato administrativo unilateral que escape ao controle dos demais poderes. (eDOC 5, p. 211) A Procuradoria-Geral da República manifestou-se em parecer assim ementado: "AGRAVO NOS AUTOS RECURSO EXTRAORDINÁRIO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL AÇÃO CIVIL PÚBLICA SUBSÍDIOS DE VEREADORES FIXADOS POR RESOLUÇÃO CABIMENTO ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. [5º, LV](#); [29, VI](#); [37, X](#); [39, § 4º](#); E [93, IX](#), TODOS DA CF/88 PROCEDÊNCIA DO AGRAVO TRÂNSITO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUESTÃO DE FUNDO POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES MEDIANTE RESOLUÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL EXIGÊNCIA DE LEI EM SENTIDO ESTRITO PRECEDENTES DO STF INTERPRETAÇÃO CONJUNTA DOS ARTS. [37](#), INCISO [X](#) E [39, § 4º](#), DA [CARTA MAGNA](#) PARECER PELO PROVIMENTO DO AGRAVO E DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO."(eDOC 5, p. 242) É o relatório. Decido. Inicialmente, verifico que o presente recurso submete-se ao regime jurídico do [Código de Processo Civil de 1973](#), tendo em vista que impugna decisão

publicada em data anterior a 17.3.2016. A irresignação não merece prosperar. Destaco, desde pronto, ser relevante mencionar as diferentes redações conferidas ao art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, pelas Emendas Constitucionais 19/1998 e 25/2000. Até o advento da EC 25/2000, a redação desse inciso, com texto conferido pela EC 19/1998, indicava expressamente que o subsídio dos vereadores seria fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal. Eis o teor do dispositivo: "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 - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; ."Já a partir da EC 25/2000, o inciso VI do artigo 29 da Constituição, passou a ter a seguinte redação:"VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subseqüente, 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) Percebe-se, pois, que a atual redação é omissa quanto à exigência de lei, diversamente do texto da EC 19/1998, que expressamente mencionava tal instrumento normativo. Nesse contexto, verifica-se que a jurisprudência desta Corte tem se orientado no sentido de permitir a exclusão da fixação do subsídio dos vereadores da observância do princípio de reserva legal ou da legalidade em sentido estrito, impedindo-se apenas que a remuneração passe a viger na própria legislatura. Com esse entendimento, de ter restado autorizada a fixação de subsídios de vereadores por meio de resolução, cito as decisões monocráticas: ARE 1.180.581, rel. Min. Marco Aurélio, DJe 12.2.2019; RE 630.549, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 14.6.2018; e ARE 763.583, rel. Min. Carmen Lúcia, DJe 15.10.2013. Colho, desta última, o seguinte trecho: "RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES POR RESOLUÇÃO. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO CONSOANTE À JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. (...) No julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 494.253, Relatora a Ministra Ellen Gracie, a Segunda Turma deste Supremo Tribunal Federal assentou que "a fixação dos subsídios de vereadores é de competência exclusiva da Câmara Municipal, a qual deve respeitar as prescrições estabelecidas na Lei Orgânica Municipal, na Constituição do respectivo Estado, bem como na CF"(DJe 15.3.2011)."No caso, o Tribunal de origem, ao examinar a espécie dos autos, consignou o seguinte:"É certo, então (com a EC 25/2001), que ocorreu substancial modificação na forma de definição dos subsídios dos vereadores, na medida em que o poder constituinte derivado optou por retornar ao modelo originariamente estabelecido a partir da promulgação da Constituição Federal, na qual sempre garantiu-se ao Poder Legislativo fixar, para a legislatura seguinte e mediante resolução, o valor do subsídio. Dentro deste contexto, é lícito admitir que, em face dos membros do Poder Legislativo Municipal, não é possível prevalecer a regra geral segundo a qual os subsídios devam ser fixados por lei em sentido estrito. Neste particular, portanto, é cabível concluir que a resolução, como uma das formas pelas quais materializa-se o processo legislativo (art. 59, VII, CF), é instrumento normativo adequado para veicular o subsídio dos Vereadores na passagem de uma legislatura para outra ou quando, no mesmo período legislativo, pretender-se somente a recomposição monetária de sua remuneração."(eDOC 5, p. 183) Verifica-se, portanto, que o acórdão recorrido não contrariou jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ao permitir que os subsídios dos vereadores fossem fixados por meio de

resolução. Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (art. [932, VIII](#), do [CPC](#) c/c 21, § 2º, RISTF). Publique-se. Brasília, 7 de abril de 2020.
Ministro Gilmar Mendes Relator Documento assinado digitalmente

Neste sentido, a fixação do subsídio por meio de Resolução é medida que se impõe devendo ser incentivada e implementada nas leis orgânicas e regimentos internos das casas legislativas municipais para garantir a autonomia, competência e ingerência de outro poder na formação da norma que é de competência privativa do parlamento, como bem decidiu o Supremo Tribunal Federal.

A regra do art. 29, VI, da CF/88 possui densidade normativa suficiente para impor a anterioridade de legislatura, mas depende dos princípios constitucionais (art. 37 *caput*) e da legislação financeira complementar (arts. 163 e 165, § 9º) para delimitar condutas impessoais ou moralmente rechaças pelo texto constitucional e fiscalmente vedadas — o que fez a Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, cabe ao Parlamento local, por ato próprio (Resolução) e sem ingerência do Executivo, fixar os subsídios para a legislatura subsequente, respeitando: (i) os critérios objetivos do art. 29, VI (e Lei Orgânica), e (ii) os requisitos principiológicos e constitucionais-subjetivos de responsabilidade fiscal que impactam o orçamento (arts. 163 e 165, § 9º), regulamentados pela LC nº 101/2000 — dentre eles, a vedação dos 180 dias finais do mandato.

2.2.4. Fundamentos, motivos e razões do PLP 18/1999 (LRF) e seus objetos de regulamentação constitucional

a. Cronologia normativa e pertinência temática

É dado incontroverso que o inciso VI do art. 29 da CF foi alterado pela EC nº 25, de 14.2.2000, ao mesmo tempo em que se acresceu o art. 29-A (agora modificado EC 109/21). Apenas meses depois foi sancionada a Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000, que instituiu o regime nacional de responsabilidade na gestão fiscal. Logo, não há “silêncio eloquente” da EC 25/2000 a obstar a incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que a aludida Lei Complementar veio na sequência para dar concreção às cláusulas constitucionais de finanças públicas já devidamente previstas nos artigos 163 e 165 da CF/88.

b. Da Exposição de Motivos do PLP 18/1999 que deu origem a Lei complementar 101/2000

O Projeto de Lei Complementar nº 18/1999 (iniciativa do Poder Executivo) que se transformou na Lei de Responsabilidade Fiscal veio acompanhado da Exposição de

Motivos Interministerial nº 106/MOG/MF/MPAS, de 13.4.1999, a qual delineou o propósito estrutural da proposição nos seguintes termos:

E.M. Interministerial no 106/MOG/MF/MPAS

Em 13 de abril de 1999.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência Projeto de Lei Complementar que estabelece o regime de gestão fiscal responsável; dispõe sobre os princípios fundamentais e normas gerais das finanças públicas, conforme o art. 163 da Constituição; regula o art. 169 da Constituição e altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.

2. Este Projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal - PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998, e que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia.

3. O PEF contempla medidas de curto prazo e medidas de natureza estrutural. As primeiras asseguram os resultados anunciados no Programa para o período 1999-2001, já na sua forma revisada a partir das mudanças na política econômica ocorridas em janeiro deste ano. As segundas criam as condições para que os resultados alcançados nesse triênio se tornem permanentes, dando base à estruturação de um novo regime fiscal no País.

4. As medidas de curto prazo já foram aprovadas pelo Congresso Nacional e implementadas pelo Executivo. As medidas de natureza estrutural estão sendo apreciadas pelo Legislativo, onde se destacam a Proposta de Reforma Tributária e a Regulamentação das Reformas da Previdência e da Administração.

5. Este Projeto de Lei – publicamente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF – também faz parte desse elenco de importantes inovações estruturais da Administração pública que, após aprovado, terá vigência num ambiente fiscal mais favorável, sedimentado pelos efeitos positivos do PEF, da reestruturação das dívidas dos Estados e dos Municípios, da reorganização do sistema bancário estadual, e de outras medidas de ajuste fiscal implementadas pelos governos estaduais e municipais.

6. Entendemos que a combinação desse ambiente fiscal mais favorável com a aprovação de uma norma que estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para expansão de despesas continuadas, e que institui mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais a serem atingidas pelas três esferas de governo, é a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável.

7. O presente Projeto de Lei Complementar regulamenta os arts. 163 e 169 da Constituição e disciplina, de forma inovadora e abrangente, o conjunto das principais questões referentes aos efeitos macroeconômicos e fiscais decorrentes do uso dos recursos públicos. Abrangente, porque tal disciplina é válida para as três esferas de governo e para cada um dos seus Poderes. Inovadora, porque foi desenvolvida a partir da fixação de princípios definidores de uma gestão fiscal responsável, experiência que não tem precedente na história brasileira e encontra poucos paralelos, ademais, todos recentes, em outros países. (grifou-se)

(...)

Veja que a proposição inicial é literal em regulamentar dispositivos constitucionais de eficácia limitada instituindo princípios e normas gerais de finanças públicas e um regime de responsabilidade fiscal aplicável a todas as esferas federativas integrando

planejamento, execução e controle, impondo limites e condições ao endividamento e às despesas de pessoal, elevando a transparência e vinculando gestores a metas mensuráveis, com mecanismos de responsabilização.

A tramitação oficial do projeto corrobora com tal escopo, pois a ementa do PLP 18/1999 registrou que o projeto “**regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável**”:

PLP 18/1999 Inteiro teor
Projeto de Lei Complementar
Situação: Transformada na Lei Complementar 101/2000
Identificação da Proposição
(As informações anteriores a 2001, ano de implantação do sistema e-Câmara, podem estar incompletas.)
Autor
Poder Executivo
Apresentação
13/04/1999

Ementa

Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

c. Objetos de regulamentação da Lei Complementar 101/2000 (arts. 163 e 165, § 9º, da CF/88)

c.1 Art. 163 da CF/88 - matérias de finanças públicas: O art. 163 da CF/88 determina que lei complementar disponha sobre: finanças públicas; dívida pública externa e interna; concessão de garantias; emissão e resgate de títulos; e fiscalização financeira (entre outros tópicos). A LRF, por sua vez, concretiza tais comandos ao estabelecer limites, condições e controles para dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, garantias e compatibilização do planejamento com a execução e o controle, inclusive com sanções institucionais.

c.2 Art. 165, § 9º, da CF/88 – normas de gestão financeira e patrimonial; PPA/LDO/LOA: O § 9º do art. 165 da CF/88 confere à lei complementar a disciplina do **exercício financeiro, prazos, elaboração e organização do PPA, LDO e LOA** (inciso I) e o estabelecimento de **normas de gestão financeira e patrimonial** da Administração direta e indireta, bem como **condições para a instituição e funcionamento de fundos** (inciso II). A LRF dá concretude a esses comandos, ao:

- inserir na LDO o Anexo de Metas Fiscais (metas anuais, em valores correntes e constantes) e o Anexo de Riscos Fiscais (passivos contingentes e outros riscos), vinculando planejamento a metas e riscos;
- positivar a transparéncia como vetor vinculante, elencando como instrumentos de transparéncia o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e exigindo divulgação ampla (inclusive eletrônica);
- pormenorizar o conteúdo e a periodicidade do RREO (art. 52, em diálogo direto com o § 3º do art. 165 da CF/88) e do RGF (art. 54), criando obrigações ativas de informação e padronização (art. 59, § 4º).

Neste sentido, não restam dúvidas de que a LRF é regulamentação direta do art. 163 e materialização das normas de gestão do art. 165, § 9º, integrando planejamento, execução, controle e transparéncia.

d. Consequências normativas para despesa com pessoal e a fixação de subsídios

A LRF define “despesa total com pessoal” (art. 18) e estabelece vedações e nulidades a atos que acarretem aumento de despesa com pessoal, notadamente: é nulo de pleno direito o ato que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder (art. 21, II). Sendo subsídio espécie de remuneração paga a agentes políticos, integra a lógica de despesas com pessoal. Daí a incidência direta do art. 21, inciso II, no processo de fixação dos subsídios dos Vereadores.

Este dispositivo em Lei complementar que disciplinou os artigos constitucionais de eficácia limitada, tem um objeto e uma razão muito bem definida no sistema das finanças públicas (Capítulo II do Título VI da Constituição), qual seja, evitar “heranças fiscais” e desequilíbrios intertemporais em final de mandato, em convergência com a disciplina de responsabilização (inclusive penal) introduzida no mesmo ciclo reformista.

e. Convergência com a jurisprudência do STF sobre anterioridade e competência da Câmara

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é consistente em exigir que a fixação do subsídio dos Vereadores se dê na legislatura anterior para vigorar na subsequente, desde que aprovado antes das eleições, em homenagem aos princípios da

moralidade, impessoalidade e previsibilidade (art. 37, caput), bem como reconhecer a competência exclusiva da Câmara Municipal para a matéria a ser editada por Resolução (observada a Lei Orgânica e a Constituição).

Portanto, do conjunto (EC 25/2000 e LRF/2000) e da Exposição de Motivos do PLP 18/1999 que deu origem a norma regulamentar da Constituição, extrai-se que:

- (i) a LRF foi concebida justamente para operacionalizar as normas constitucionais de finanças públicas (arts. 163 e 165, § 9º), com ênfase em metas, riscos, limites, transparência e responsabilização;
- (ii) no campo das despesas de pessoal, o art. 21, inciso II, veicula regra de eficácia plena que veda a prática de atos de aumento nos 180 dias finais do mandato em concretude ao comando constitucional sobre finanças públicas previsto no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal; e
- (iii) no tema subsídios de vereadores, a conjugação dos arts. 29, VI, e 37, caput, CF/88 com a LRF e a jurisprudência do STF conduz a um dever de anterioridade de legislatura sempre anterior as eleições e de observância do prazo da LRF, cabendo à Câmara Municipal, por resolução (ou equivalente *interna corporis*), fixar os subsídios da legislatura seguinte, sempre respeitando: os requisitos objetivos do art. 29, VI, CF e da Lei Orgânica; e os requisitos subjetivos e de sustentabilidade fiscal decorrentes dos arts. 163 e 165, § 9º (concretizados pela LRF).

Por fim, cumpre registrar que, diante da existência de divergência de entendimentos acerca da matéria, revela-se necessário proceder à modulação dos efeitos da presente consulta, de modo a atribuir-lhe eficácia *ex nunc*, ou seja, com aplicação prospectiva, a partir desta decisão.

Ante todo o exposto, acompanhando o entendimento do Relator, da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, inovando apenas quanto aos efeitos da Consulta, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os conselheiros do Tribunal de Contas reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. **CONHECER** a presente Consulta, com fundamento 122 da Lei Complementar nº. 621/2012 (Lei Orgânica desta Corte de Contas);
1. **RESPONDER** a presente consulta, nos seguintes termos:
 - 2.1 **Competência e instrumento normativo.** A fixação dos subsídios dos Vereadores é de competência privativa da Câmara Municipal e deve ocorrer em cada legislatura para a subsequente (art. 29, VI, CF), por ato normativo próprio do Legislativo (lei em sentido formal, a exemplo de resolução que deve estar disciplinado em Lei Orgânica Municipal).
 - 2.2 **Responsabilidade fiscal (regra mínima obrigatória).** É vedada a expedição de ato que resulte aumento da despesa com pessoal (na qual se incluem os subsídios dos Vereadores) nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder/órgão, sob pena de nulidade de pleno direito (art. 21, II, c/c art. 18, da LC nº 101/2000), por força da regulamentação dos arts. 163 e 165, § 9º, da CF/88. Tal vedação incide ainda que os efeitos financeiros do ato se projetem para a legislatura subsequente.
 - 2.3 **Princípios e baliza eleitoral.** Em atenção aos princípios da moralidade e impensoalidade (art. 37, caput, CF), recomenda-se que a fixação mesmo sem acarretar aumento, não ocorra após conhecidos os resultados das eleições em primeiro turno, prevenindo-se suspeitas de legislar em causa própria; essa orientação não afasta, mas complementa a regra fiscal mínima do item 2 que é aplicada no caso de aumento do subsídio.
 - 2.4 **Lei Orgânica Municipal.** A Lei Orgânica pode estabelecer prazos ainda mais restritivos (até antes do primeiro turno no caso de manutenção ou diminuição do subsídio), desde que respeitada, como piso, a vedação fiscal do art. 21, II, da LRF em caso de aumento.
3. **ATRIBUIR** eficácia **EX NUNC** a presente consulta, ou seja, com aplicação prospectiva, a partir desta decisão.
4. **DAR ciência** aos interessados;

5. Após os trâmites regimentais **ARQUIVAR** os autos.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Conselheiro Presidente

1. PARECER CONSULTA TC-0015/2025:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária ante as razões expostas, em:

1.1 CONHECER a presente Consulta, tendo em vista o preenchimento dos requisitos previstos em lei e no Regimento Interno deste TCEES;

1.2 NO MÉRITO, responder à Consulta nos seguintes termos:

1.2.1 Os subsídios dos vereadores **devem ser fixados por lei anterior às eleições municipais, ocasião em que serão eleitos os vereadores cujos mandatos terão início na legislatura seguinte, em respeito aos Princípios da Anterioridade, da Moralidade e da Impessoalidade**, conforme dispõem os artigos. 37, *caput*, e 29, VI, da Constituição Federal;

1.2.2 Do mesmo modo, **também deve ser cumprido o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato** do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores;

1.2.3 Por fim, outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal;

1.3 ATRIBUIR eficácia “**EX NUNC**” à presente consulta, ou seja, com aplicação prospectiva, a partir desta decisão;

1.4 ARQUIVAR após o trânsito em julgado.

2. Por maioria, nos termos dos votos do relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que acompanhou os pareceres técnico e ministerial, com os acréscimos dos votos-vistas do conselheiro Davi Diniz de Carvalho e do conselheiro presidente, Domingos Augusto Taufner, quanto aos efeitos da decisão. Vencidos o conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, que manteve seu voto, e os conselheiros Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, que o acompanharam.

3. Data da Sessão: 18/11/2025 - 60^a Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões