



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Consultoria Técnica

PROCESSO Nº: 11914/2022
ÓRGÃO: CÂMARA MUNICIPAL DE MANAQUIRI
NATUREZA/ESPÉCIE: CONSULTA
CONSULENTE: MARIA DAS GRAÇAS ARAÚJO DE FREITAS
OBJETO: CONSULTA FORMULADA PELA SRA. MARIA DAS
GRAÇAS ARAÚJO DE FREITAS, PRESIDENTE DA CÂMARA
MUNICIPAL DE MANAQUIRI, ACERCA DA FIXAÇÃO DOS
SUBSÍDIOS DOS VEREADORES
INFORMAÇÃO N.º 13 /2022 – CONSULTTEC

Senhor Relator,

Cuidam os autos de Consulta formulada pela **Presidente da Câmara Municipal de Manaquiri**, Sra. Maria das Graças Araújo de Freitas, questionando se haveria prazo específico para a fixação do subsídio dos vereadores antes do término do mandato, considerando, segundo ela, o conflito existente entre o previsto na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A presente consulta foi admitida pela Presidência desta Corte, mediante Despacho nº 460/2022 - GP, que reputou atendidos os requisitos definidos no art. 274 e ss da Resolução nº 04/2002 - TCE.

Os autos foram distribuídos ao Eminentíssimo Conselheiro-Convocado, Dr. Mário José de Moraes Costa Filho, o qual por meio do despacho de fls. 10/11, submeteu o feito ao exame desta Consultoria Técnica.

É o breve relatório. Passo a opinar.

(a) Dos Requisitos de Admissibilidade:

No âmbito deste Tribunal de Contas, as Consultas sobre direito em tese são previstas no art. 1º, XXIII, da Lei Estadual nº 2.324/1996 (Lei Orgânica do TCE), e o seu procedimento está regulado nos artigos 274 a 278 da Resolução TCE nº 04/2002 (Regimento Interno), *in verbis*:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Consultoria Técnica

Art. 274. O Tribunal Pleno decidirá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

§ 1º. As consultas, feitas por escrito, devem conter a qualificação e a legitimação do consulente, a indicação do seu objeto, com formulação articulada, e serão instruídas, sempre que possível, com parecer do Órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente

§ 2º. As consultas versarão sobre o direito em tese, vedada a expressão de casos concretos, sob pena de não-conhecimento, salvo se referente a terceiro Órgão ou Entidade, com fim meramente ilustrativo

Do cotejo dos autos, percebe-se que: *i)* a consulta formulada versa sobre direito em tese e envolve a interpretação desta Corte sobre o momento de fixação do subsídio dos vereadores, considerando a CF/88, a LRF e demais normas pertinentes; *ii)* a Consulente, enquanto Presidente da Câmara, é legitimada para a presente pretensão.

Com isso, nota-se que a consulta em apreço encontra-se apta a ser apreciada por esta Corte de Contas, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade.

(b) Do objeto da Consulta.

Indaga a Presidente da Câmara Municipal de Manaquiri,
in verbis:

“Considerando disposição constitucional expressa acerca da fixação de subsídios dos Vereadores, na qual deve respeitar ao que a doutrina denomina “princípio da anterioridade”, isto é, em cada legislatura devem vigorar os subsídios que foram fixados na legislatura anterior, tendo em vista o período antecedente às eleições municipais e o conflito existente entre o previsto na Constituição Federal e a Lei de



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Consultoria Técnica

Responsabilidade Fiscal, haveria prazo específico para a fixação do subsídio dos vereadores antes do término do mandato?”.

Pois bem. Todos os atos administrativos estão submetidos aos princípios expressos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais devem ser conjugados com os princípios infraconstitucionais da razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e defesa do interesse público.

De acordo com o art. 39, §4º, também do texto constitucional, os agentes políticos serão remunerados, exclusivamente, por subsídio fixado em parcela única, sendo vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou qualquer outra espécie remuneratória. A fixação deverá ser em valor, de forma explícita, não sendo apropriada a vinculação de percentual referente a outra remuneração.

Com relação ao subsídio dos parlamentares municipais, o art. 29, VI, da CF/88 é claro ao estabelecer que os mesmos **serão fixados pelas respectivas Câmaras Municipais, em cada legislatura, para a subsequente.**

Por sua vez, a Constituição do Estado do Amazonas no seu art. 124, § 1º, prevê que:

“Art. 124. Os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, ou autoridades equivalentes, serão fixados por Lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o disposto na Constituição Federal.

§ 1º Os subsídios dos Vereadores e dos membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal serão fixados por Lei de iniciativa do próprio Poder Legislativo, em cada legislatura para a subsequente, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e obedecidos os percentuais relativos aos subsídios dos Deputados Estaduais e demais exigências constantes da Constituição Federal.”



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Consultoria Técnica

Com isso, percebe-se que a Constituição Federal e a Estadual não estabeleceram o prazo exato para fixação de subsídios, apenas delimitaram, mas de forma “ampla”, o momento: de uma legislatura para outra. Logo, cabe à Lei Orgânica do Município (LOM) defini-lo. Nessa hipótese, deverá ser respeitada a norma do Município; na ausência, a CE. Em qualquer caso, observar-se-á a simetria com a Constituição Federal.

A esse respeito, trago à colação entendimento firmado em Consultas formuladas ao Tribunal de Contas do Paraná, *in verbis*:

“Responder à consulta da Câmara Municipal de Planalto da seguinte forma:

...

*2°. Verificando as determinações e vedações constitucionais, **extraí-se que podem as Leis Orgânicas Municipais, estabelecer prazo máximo para fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais para a legislatura seguinte.***

3°. A promulgação é o ato que autentica a existência da lei, declara que a lei passa a pertencer ao ordenamento jurídico e ordena sua aplicação e cumprimento. Ao estabelecer um prazo, as leis locais, condicionam critérios de validade, e portanto, de existência do instrumento legal escolhido para aquela fixação. Portanto, se o instrumento legal foi promulgado fora do prazo, perdeu eficácia, tornando-se inexistente no mundo jurídico. (TCE/PR. Consulta em força normativa. Processo nº 549865/08. Acórdão nº 979/09-Plenário. Relator auditor Tadeu Lechinski. Data da Sessão 15/10/2009).”

“Impossibilidade de Vinculação dos subsídios dos vereadores em percentual do que recebem os deputados estaduais. Possibilidade da Lei Orgânica municipal estabelecer qualquer data da legislatura em curso para estipular os subsídios dos futuros vereadores, respeitado o princípio da anterioridade da legislatura.

...

Pela possibilidade da Lei Orgânica Municipal estipular qualquer data para a fixação do subsídio dos futuros Vereadores, desde que o



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Consultoria Técnica

ato fixador seja aprovado e publicado na legislatura anterior à que irá reger, antes das eleições, salientando-se que a atual Lei Orgânica da urbe prevê que a fixação dos subsídios deve ser aprovada e publicada no último ano da legislatura, no mínimo, 30 dias antes das eleições. (TCE/PR. Consulta com Força Normativa - Processo nº 35817/11 - Acórdão nº 645/12 - Tribunal Pleno - Rel. Cons. Artagão de Mattos Leão)."

Convém destacar, ainda, a seguinte jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF): ***"(...) 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" (Recurso Extraordinário nº 62.594/SP).***

Dito de outro modo: a fixação do subsídio dos vereadores deve ser realizada ao final de cada legislatura, para vigorar na subsequente, até a data do primeiro turno das eleições municipais, sob pena de violação dos princípios da anterioridade, impessoalidade e moralidade, lembrando que nada obsta que a Lei Orgânica do Município estabeleça prazo inferior para a fixação do subsídio.

Este entendimento também é perfilado pelos Tribunais Estaduais:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ACÓRDÃO QUE POR UNANIMIDADE DE VOTOS NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO INTERPOSTO. INSURGÊNCIA DE QUE NÃO FORA ANALISADO A LEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE DO RECEBIMENTO DOS VALORES PELO AGRAVANTE. OMISSÃO CONSTATADA. AUSÊNCIA DE ATRIBUIÇÃO DE EFEITOS INFRINGENTES. IRRESIGNAÇÃO TRAZIDA QUE NÃO AFASTA A CONCLUSÃO OBTIDA. DE ACORDO COM A FUNDAMENTAÇÃO DO TCE/PR **A NÃO FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS ANTES DAS ELEIÇÕES VIOLA FRONTALMENTE OS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO, VEZ**



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Consultoria Técnica

QUE A FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS APÓS SE CONHECER O RESULTADO DO PLEITO ELEITORAL REPRESENTA QUE OS VEREADORES ESTARIAM LEGISLANDO EM CAUSA PRÓPRIA. DEMAIS ALEGAÇÕES TRAZIDAS PELO RECORRENTE QUE FORAM DEBATIDAS NO ARESTO. EMBARGANTE QUE PRETENDE A SIMPLES REAPRECIAÇÃO DO MÉRITO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS E PARCIALMENTE PROVIDOS. (TJPR - 4ª C. Cível - 0042337-56.2018.8.16.0000 - Cambé - Rel.: Desembargadora Maria Aparecida Blanco de Lima - J. 28.05.2019) (TJ-PR - ED: 00423375620188160000 PR 0042337-56.2018.8.16.0000 (Acórdão), Relator: Desembargadora Maria Aparecida Blanco de Lima, Data de Julgamento: 28/05/2019, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 31/05/2019)"

Com relação à fixação do subsídio dos vereadores, a Lei Orgânica do Município de Manaquiri estabelece:

Art. 36. Compete privativamente à Câmara Municipal exercer as seguintes atribuições, dentre outras:

(...)

XX - O subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Vereadores e dos Secretários Municipais e/ou agentes públicos equivalentes será fixado pela Câmara Municipal no último ano da legislatura, até 30 (trinta) dias antes do prazo limite exigido por lei para as convenções municipais, vigorando para a legislação seguinte, observado o disposto nesta Lei e na Constituição Federal e Estadual; (Inciso inserido pela Emenda à Lei Orgânica n.01, de 02.06.2015.)

(...)

XXII - não ocorrendo à fixação do subsídio do Prefeito Municipal, do Vice-Prefeito, dos Vereadores e dos Secretários Municipais e/ou agentes públicos



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Consultoria Técnica

equivalentes até a data prevista nesta Lei Orgânica, prevalecerá a remuneração do mês de dezembro do último ano da legislatura, sendo este valor atualizado monetariamente pelo índice oficial: (Inciso inserido pela Emenda à Lei Orgânica n.01, de 02.06.2015. (grifei)

Vê-se, assim, que no caso de Manaquiri, conforme a respectiva Lei Orgânica do Município, a fixação dos subsídios deverá ocorrer 30 (trinta) dias antes do prazo limite para a realização das convenções municipais, o qual, nos termos da Lei n.º 13.165/2015, é 05 de agosto do respectivo ano eleitoral.

Há de se destacar, ainda, que a nulidade determinada pela Lei de Responsabilidade Fiscal com relação aos atos que resultem em aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder/Órgão foi reforçada com a entrada em vigor da Lei Complementar n.º 173/2020 e deve, a toda evidência, também ser observada quando da fixação do subsídio dos vereadores pelas respectivas Câmaras Municipais.

Acerca do assunto, trago o entendimento consolidado do Tribunal de Contas do Tocantins:

“CONSULTA. CÂMARA DE AXIXÁ DO TOCANTINS. CONHECIMENTO DA CONSULTA. MÉRITO. RESPOSTA A CONSULTA. PREJULGAMENTO DE TESE. EFEITO VINCULANTE E OBRIGATÓRIO. ... VII – **O prazo para fixar os subsídios dos agentes políticos, Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários e Vereadores, de um mandato para o outro, quando houver aumento de despesa, deve respeitar o limite fixado no art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.** (TCE/TO. CONSULTA. PROCESSO 4286/2019. RESOLUÇÃO Nº 429/2019- PLENO. RELATOR CONS. ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES. SESSÃO EM 07/08/2019).”

Nesse mesmo sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, confira:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Consultoria Técnica

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



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Consultoria Técnica

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, §1 e 2º da lei referida. 6. Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido. (STJ. RESP 1170241/MS 2009/0239718-3. RELATOR MIN. MAURO CAMPBELL. JULGAMENTO 02/12/2010-2ª TURMA. PUBLICAÇÃO DJE 14/12/2010). (grifos nossos)

Com isso, destaco que, ao fixar os subsídios para a legislatura 2025-2028, a Câmara de Manaquiri deve atentar, quanto ao prazo, para o seguinte:

- I. Tal fixação não pode ocorrer a qualquer tempo, pois está limitada ao princípio da anterioridade, devendo ocorrer uma única vez, de uma legislatura para a subsequente, e antes do pleito eleitoral (RE 62.594/SP).
- II. No caso específico da Consulente, no qual a Lei Orgânica de Manaquiri prevê que a fixação deve ocorrer 30 (trinta dias) antes do prazo limite para a realização



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Consultoria Técnica

das convenções municipais, deve ser este o prazo a ser obedecido.

- III. Considerando que as convenções partidárias podem ocorrer, segundo a Lei n.º 13.165/2015 (Lei da Reforma Política), no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano eleitoral, o prazo de 30 dias anteriores à data limite então estabelecida – 05 de agosto – seria, em princípio, por volta de 04 de julho.
- IV. Contudo, quando houver aumento de despesas, deve ser observado, ainda, o prazo de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato (antigo art. 21, parágrafo único, da LRF – atual art. 21, II, LRF) – reflexo do princípio da moralidade e impessoalidade. Destarte, revela-se digno que o Ato que fixar subsídio seja amplamente publicado (princípio da publicidade) antes das eleições e obedecendo a disposição atual do art. 21, II, LRF, ou seja, não parece recomendável que a publicação ocorra no prazo inferior a 180 anteriores ao final do mandato.

(c) Conclusões e Sugestões.

Diante de todo o exposto, esta Consultoria Técnica, em resposta à Consulta ora formulada, posiciona-se da seguinte forma:

A Câmara Municipal de Manaquiri, ao fixar o subsídio dos vereadores para a legislatura 2025-2028, deverá atentar **para o disposto na Constituição Federal** (de uma legislatura para a subsequente), **na jurisprudência do STF** (antes do pleito eleitoral municipal - RE 62.594/SP), **na Lei Orgânica do Município de Manaquiri** (30 dias antes da data limite fixada em lei para a realização das convenções municipais) **e, quando houver aumento de despesas, na Lei de Responsabilidade Fiscal** (180 dias anteriores ao final do mandato).

Como este último prazo – 180 dias anteriores ao fim do mandato, quando houver aumento de despesas – parece ser o maior aplicável ao caso e, portanto, cumpre todos os demais, deve ser este a ser obedecido pela Casa Legislativa.

É a manifestação, salvo melhor Juízo.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Consultoria Técnica

Remetam-se os autos ao órgão graduado do Ministério Público que funciona junto a esta Corte de Contas, para o exercício de suas atribuições, *custus legis*.

**CONSULTORIA TÉCNICA DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**, em Manaus, 25 de abril de
2022.

MARCOS VELOSO PEREIRA
Assessor Jurídico da CONSULTEC

JULIANA NARJARA LIBÓRIO CAMPAGNOLLI
Diretora da CONSULTEC, em substituição