06

PARECER N. 580/2023
PROJETO DE RESOLUÇÃO N. 22/2023
ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Resolução n. 22/2023, que "Fixa o subsídio dos Vereadores da Câmara Municipal de Rio Branco".
INTERESSADA: Diretoria Legislativa.

PROJETO DE RESOLUÇÃO N. 22/2023. FIXAÇÃO DO SUBSÍDIO DOS VEREADORES PARA A PRÓXIMA LEGISLATURA. EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE E DE LEGALIDADE. RECOMENDAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Resolução n. 22/2023, que "Fixa o subsídio dos Vereadores da Câmara Municipal de Rio Branco".

Constam dos autos projeto de resolução, justificativa e despacho da Diretoria Legislativa encaminhando os autos à Procuradoria Legislativa.

O projeto fixa o subsídio dos Vereadores nos seguintes valores:
a) R$ 19.169,09, a partir de 1º de janeiro de 2025;
b) R$ 20.069,09, a partir de 1º de fevereiro de 2025; e
c) R$ 20.864,78, a partir de 1º de fevereiro de 2026.

É o necessário a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Competência legislativa

O Projeto de Resolução n. 22/2023 se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios, de acordo com o que dispõem o art. 29, VI, da Constituição Federal e o art. 24, IV, da Lei Orgânica, por se tratar de fixação de subsídios de vereadores.

2.2. Iniciativa

Quanto à iniciativa, não há vício, pois compete privativamente à Mesa Diretora, em colegiado, propor os projetos de resolução que fixem ou atualizem o subsídio dos vereadores, nos termos dos arts. 27, II, e 40, VI, *f*, do Regimento Interno combinados com o art. 29, VI, da Constituição Federal.

2.3. Espécie normativa

Quanto à espécie normativa utilizada, trata-se de matéria de resolução, conforme art. 29, VI, da Constituição Federal, art. 24, IV, da Lei Orgânica e art. 40, VI, *f*, do Regimento Interno.

Colaciono os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal admitindo a fixação do subsídio dos Vereadores por resolução:

> 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 º 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)

08

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. Cármen Lúcia, DJe 15.10.2013. Colho, desta última, o seguinte trecho:

09

"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
(ARE 657751 / MG - MINAS GERAIS, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Julgamento: 07/04/2020, Publicação: 14/04/2020)

DECISÃO
RECURSO EXTRAORDINÁRIO – SUBSÍDIOS – VEREADORES – FIXAÇÃO – RESOLUÇÃO – POSSIBILIDADE – PRECEDENTES – SEGUIMENTO – NEGATIVA.

1. Eis a síntese do pronunciamento impugnado:

10

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CÂMARA MUNICIPAL DE SOLONÓPOLE. FIXAÇÃO DO SUBSIDIO DE VEREADORES POR RESOLUÇÃO. POSSIBILIDADE APÓS O ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N° 25/2000. EXIGÊNCIA DE LEI SUPRIMIDA DO ART. 26, INC. VI. TCM QUE ADMITE A FIXAÇÃO MEDIANTE RESOLUÇÃO. EXCEÇÃO À REGRA DO ART. 37, INC. X, CF/88. APELAÇÃO CONHECIDA E DESPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA.

1 - Na redação dada pela Emenda Constitucional (EC) n° 19/1998, o art. 29, inciso VI, da Carta de 1988 realmente dispunha que seria o "subsidio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal". Todavia, com a reforma empreendida pela EC n° 25, de 14.02.2000 (DOU 15.02.2000), esse dispositivo restou alterado, suprimindo-se a exigência de fixação por lei.

2 - Da substancial modificação na forma de definição dos subsídios dos Vereadores, verifica-se que o poder constituinte derivado optou por retornar ao modelo originariamente estabelecido a partir da promulgação da Constituição Federal, no qual sempre se garantiu ao Poder Legislativo fixar, para a legislatura seguinte e mediante resolução, o valor dos subsídios. Entendimento em sentido contrário implicaria em inocuidade da inovação constitucional.

3 - Na medida em que a resolução questionada foi editada já sob a égide da EC n° 25/2001, não se há de falar em ofensa ao texto constitucional, e, portanto, os subsídios fixados por meio deste instrumento normativo são válidos. Sobre o tema inclusive foi editada Instrução Normativa pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (IN n° 02/2000), reconhecendo a Resolução como meio hábil para a fixação e majoração dos vereadores.

4 - Cogita-se aqui de exceção à regra geral do art. 37, inciso X, da Carta de Outubro, de que os subsídios devem ser fixados por lei em sentido estrito, mas cuja validade decorre de haver sido prevista em sede constitucional.

5 - Apelação conhecida e desprovida. Sentença mantida.

2. A decisão recorrida está em consonância com a jurisprudência do Supremo, segundo a qual, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os limites impostos na Constituição Federal, compete exclusivamente à Câmara Municipal fixar os subsídios do Vereadores para a legislatura futura, revelando-se desnecessária a veiculação em lei – a teor do artigo 29, inciso VI, da Lei Maior, na redação dada pela Emenda de nº 25/2000. Confiram as seguintes decisões:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADORES. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. OFENSA AO ART. 29, VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: INEXISTÊNCIA. 1. A norma municipal foi declarada inconstitucional pelo órgão especial do TJ/SP, por violação aos arts. 144 da Constituição do Estado de São Paulo. 2. 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 Constituição Federal. 3. Permaneceu inatacado, nas razões recursais, fundamento suficiente para a

manutenção do acórdão recorrido. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(Recurso extraordinário com agravo nº 763.583, relatado pela ministra Cármen Lúcia na Segunda Turma, acórdão publicado no Diário da Justiça de 15 de março de 2011).

[...] Os requisitos constitucionais para a fixação dos subsídios dos membros do Legislativo municipal estão previstos diretamente no texto da Constituição Federal, com as alterações da Emenda Constitucional nº 25, de 14-2-2000, cuja entrada em vigor ocorreu em 1º-1-2001. [...] O acórdão recorrido, no ponto, ressaltou o cumprimento desses requisitos trazidos pela EC 25/2000, em especial, a constitucionalidade da fixação dos subsídios dos Vereadores, para a legislatura futura, por resolução da própria Câmara, por tratar-se de sua competência exclusiva.

(Recurso extraordinário nº 630.549, relatado pelo ministro Alexandre de Moraes na Primeira Turma, acórdão publicado no Diário da Justiça de 14 de junho de 2018).

3. Nego seguimento ao extraordinário. Deixo de fixar os honorários recursais previstos no artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015, por tratar-se de extraordinário formalizado no curso de processo cujo rito os exclua.

4. Publiquem.

Brasília, 30 de novembro de 2018.

Ministro MARCO AURÉLIO

Relator
(RE 1151595 / CE - CEARÁ, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Julgamento: 30/11/2018, Publicação: 05/12/2018)

2.4. Mérito

Em princípio, o Projeto de Resolução n. 22/2023 não demonstra aptidão para violar qualquer regra ou princípio constitucional. Pelo contrário, trata-se de fixação de subsídio dos Vereadores para a próxima legislatura, a iniciar em 1º de janeiro de 2025, em consonância com o art. 29, VI, *e*, da Constituição Federal e o art. 24, IV, da Lei Orgânica.

2.5. Adequação orçamentário-financeira

A proposta acarreta aumento de despesas de pessoal, sujeitando-se aos requisitos previstos no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, não foi apresentada estimativa do impacto orçamentário-financeiro do projeto nos exercícios de 2025, 2026 e 2027 (art. 16, I, da LRF e art. 113 do ADCT).

Finalmente, inexiste violação do art. 21, II, da LRF, porquanto o projeto não foi proposto nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do Presidente da Câmara.

Com relação ao cumprimento do art. 37, XIII, da CF, que prevê ser vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, a proposta se encontra dentro do permissivo constitucional, pois não promoveu nenhuma vinculação remuneratória.

12

O cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal é indispensável para a aprovação do projeto.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que existe óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Resolução n. 22/2023.

Para a aprovação do projeto em consonância com a legislação, recomenda-se a apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro do projeto nos exercícios de 2025, 2026 e 2027.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final e na Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação.

É o parecer.

Remetam-se os autos à Coordenadoria de Comissões Técnicas.

Rio Branco-Acre, 14 de dezembro de 2023.

Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144

Renan Braga e Braga
Procurador
Matrícula 11.156