



“Bem, adotando esta análise sistêmica, pode-se concluir que a fixação dos subsídios tanto do Prefeito e Vice-Prefeito quanto dos Vereadores deve ser feita antes das eleições, garantindo que tal ato esteja isento de interesses pessoais, sejam eles no sentido de beneficiar ou prejudicar qualquer membro de cargo eletivo. Esta análise não dá margens a conclusões muito diferentes, já que oferece o tratamento mais justo aos diretamente afetados por tal decisão legislativa.”

Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior  
Processo 243.377-2/08

## FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS

Trata o presente de atos de fixação dos subsídios dos Vereadores, Prefeito e Vice-Prefeito do Município de Armação dos Búzios para a legislatura compreendida entre 2009/2012.

O Corpo Instrutivo, após análise dos documentos consignados nos autos, apresentou proposição pela recusa do registro, com determinações, da Resolução nº 554/08, relativa à remuneração dos Vereadores, por descumprimento ao Princípio da Anterioridade e o registro da Lei nº 687/08, ciência, expedição de ofício e arquivamento.

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal, representado pela Procuradora Marianna Montebello Willeman, manifestou-se no mesmo sentido.

O Conselheiro-Relator, Exm<sup>o</sup>. Sr. Aluisio Gama de Souza, em Sessão de 07.04.09, apresentou fundamentação e Voto nos seguintes termos, *verbis*:

*“Passo a transcrever trecho contido na Instrução, relativo a fixação dos subsídios dos Vereadores, Prefeito e Vice-Prefeito (fls. 7-7v):*

*‘Preceitua a Constituição da República, através de entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, que a fixação dos subsídios dos Vereadores deve ser fixada antes das eleições municipais, como forma de atender ao Princípio da Moralidade.*

***Destarte, o ato fixatório deve ser anterior a 04/10/2008. Importa dizer, ainda, que a Lei Orgânica do Município fixa como limite para tal a data de 30/06/2008, em seu inciso V do art. 35, com a seguinte redação:***

*‘Art. 35.*

*V - fixar a remuneração dos Vereadores em cada legislatura, para a subseqüente, no primeiro período legislativo ordinário do último ano de cada legislatura;’*

*A restrição genérica contida no art. 29, V, da CRFB/88, consagrada como Princípio da Anterioridade, foi especificada e qualificada no âmbito do Município de Armação de Búzios, em que a anterioridade é no primeiro período legislativo ordinário do último ano de cada legislatura, como se observa acima.*

***Tendo sido promulgada a lei em 30/07/2008, verifica-se a desatenção ao critério sub examen.***

*Não se furte afirmar que tal vício, de cunho formal, no que diz respeito ao processo*

legislativo, importa em ilegalidade (pois ofende a Lei Orgânica Municipal) e de inconstitucionalidade, em última instância, o que invalida o ato normativo em exame, de forma impassível de sanatória.

**Com relação ao ato fixatório do Prefeito e do Vice-Prefeito, impende informar que deve ser anterior a 04/10/2008. E, ainda, que a Lei Orgânica do Município não fixa limite para tal ato.**

**Destarte, considerando que o referido ato foi promulgado em 30/10/2008, infere-se o atendimento ao critério da anterioridade.”** (Grifos ausentes no original.)’

Não há dúvida de que está correta a orientação do Corpo Instrutivo quanto à ilegalidade da fixação dos subsídios dos Vereadores em questão, de vez que a própria Lei Orgânica Municipal estabelece o encerramento da primeira sessão legislativa ordinária com o limite para essa fixação, equivalendo à data de 30 de junho, nos termos do artigo 43, também da Lei Orgânica Municipal, verbis :

‘Art. 43 - A Câmara Municipal reunir-se-á, anualmente, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.’

Contudo, no que tange à fixação dos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito, há evidente erro material na instrução que, como acima se transcreveu afirma que o ato de fixação atendeu ao princípio da anterioridade, quando, na verdade, a data limite seria, como é, 04/10/08, e o ato fixatório foi promulgado em 30/10/08 – mais de 20 dias após expirado o prazo em questão.

Verifica-se que não se trata de mero equívoco de datas, uma vez que a cópia da Lei Municipal fixadora encontra-se a fl.5, confirmada assim a sua promulgação em 30 de outubro de 2008, quando já findo o prazo legal.

Por outro lado, a questão da aplicabilidade do princípio da anterioridade à fixação dos subsídios do Chefe do Poder Executivo não é pacífica. Já adotei entendimento no sentido de que tal exigência não é imposta pela Constituição de 1988, sendo, portanto, incabível a verificação de tal aspecto quando do exame dos atos fixatórios do Chefe do Poder Executivo Municipal. Refiro-me ao voto que proferi no exame do processo nº.280.159-7/04, na sessão de 30/10/2008, relativo à fixação para a legislatura de 2005/2008 da remuneração dos Agentes Políticos do Município de Nilópolis, atualmente aguardando o resultado de diligência externa.

Lembro inclusive que meu entendimento na ocasião, estava de acordo com o

*Corpo Instrutivo e com o d. Ministério Público Especial, razão pela qual passo a transcrever o texto da instrução, à época elaborada pela SUP, naqueles autos:*

*‘O jurisdicionado apresenta, de modo sintético, como razões de recurso os argumentos abaixo elencados, os quais passaremos a analisar de per si:*

*A Constituição da República não determinou expressamente observância ao princípio da anterioridade na fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo;*

*A justificativa recorrente para a aplicação da anterioridade na fixação da remuneração dos agentes políticos é a de que, se tal não ocorresse, se estaria legislando em causa própria, concedendo-se incrementos de remuneração para si próprio, o que afetaria por rebote mais uma série de outros princípios (moralidade, impessoalidade, transparência, etc.), assim, deveria ser efetuada a fixação antes do término de um mandato, para vigência no seguinte;*

*O Executivo não possui competência para propor a fixação de seus vencimentos, sendo esta iniciativa privativa do Poder Legislativo, motivo pelo qual não se poderia atribuir aquele poder, nos atos de fixação de seus subsídios, a pecha de macular o princípio da moralidade;*

*O Excelentíssimo Ministro do STF, Sr. Marco Aurélio de Mello, manifestou-se expondo o seu entendimento que, no tocante aos parlamentares federais (deputados e senadores), a cláusula da anterioridade na fixação dos subsídios teria sido retirada da Constituição, bastando que ela derive de deliberação do Congresso, do colegiado maior do Legislativo;*

*Adoção, por Tribunal de Contas, de tratamento diverso à mesma questão em tese, inclusive com a prolação de decisões antagônicas.*

### **FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS MEMBROS DO PODER EXECUTIVO E A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE**

*Utiliza-se como leading case para a questão ora em exame o Recurso Extraordinário nº 62.594 interposto no Supremo Tribunal Federal, tendo aquela Corte conhecido do recurso e, no mérito, julgado improcedente pela ausência de requisitos processuais. Todavia, o Relator, Ministro Djaci Falcão, ao analisar a matéria assim se posicionou:*

*‘(...) quando a lei fala em fixação de remuneração, em cada legislatura, para a subseqüente, necessariamente prevê que tal fixação se dê antes das eleições que*

*renovem o corpo legislativo. Isso decorre, necessariamente, da ratio essendi do preceito’.*

*Cumprе ressaltar que tal procedimento judicial originou-se de Ação Popular proposta contra ato da Câmara Municipal de Santos que fixou a sua própria remuneração após o resultado das eleições.*

*Do julgado acima apontado nasceram várias manifestações doutrinárias no sentido de ratificar o entendimento já destacado. Todavia, o contexto normativo desde àquela oportunidade em muito foi modificado, sobrevindo, inclusive, dois novos ordenamentos, sendo que o último foi iniciado com a Constituição de 1988. Mister se faz, deste modo, temperá-lo sob a luz dos novos acontecimentos.*

*O que mudou desde então foi, em primeiro lugar, o instrumento utilizado para a fixação do Poder Executivo que derivou do Decreto-Legislativo para a lei em sentido formal. Em segundo lugar, através das Emendas Constitucionais 19/98 e 25/00, o Constituinte Reformador manifestou-se sobre o tema, optando de forma tácita, nas duas oportunidades, pela não aplicação deste princípio às questões do Executivo.*

*A vista das alterações processadas pelo legislador, que inovou na EC 19/98 e ratificou a sua intenção na EC 25/00, não se deve mais conceder ultra-atividade ao entendimento esposado pelos Egrégios Tribunais de Contas dos Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná, respectivamente, nas consultas formuladas pelos Legislativo de Bagé e de Mandaguacu, pois o contexto histórico-jurídico no qual estavam inseridos, justificava, acertamente, a sua defesa, eis que, no intervalo de tempo existente entre a promulgação das emendas constitucionais em comento, seria de imaginar que tivesse ocorrido omissão não intencional do legislador, vez que rompia com paradigma há muito festejado no ordenamento pátrio.*

*No entanto, conceder-se hoje interpretação extensiva ao inciso VI do art. 29 da Magna Carta seria transmutar a vontade do Legislador, uma vez que ele, por duas vezes, manifestou-se sobre o tema silenciando-se sobre a aplicabilidade do mesmo ao Poder Executivo.*

*Não se cuida, no caso sub examen, de descuido do legislador, mas sim da figura do “silêncio eloqüente”, através do qual se regula determinada matéria com a sua omissão intencional, tanto aqui, como na hipótese de falta de legitimidade ativa dos Prefeitos Municipais para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, esta já reconhecida pelo Pretório Excelso.*

*Ademais não seria desnecessário lembrar que tanto agora, como no passado,*

*em momento algum, tiveram os Chefes do Executivo a iniciativa para a fixação de seus vencimentos, motivo pelo qual não poderia a eles ser estendido o argumento de afronta à Moralidade, como justificativa para a anterioridade.*

*Neste ponto assiste razão ao jurisdicionado, sendo por si só suficiente para modificar a decisão atacada.'*

*Desse modo, apesar do erro material já mencionado que se verifica na instrução formulada nos presentes autos, não vejo obstáculo no princípio da anterioridade para o REGISTRO da remuneração do Chefe do Poder Executivo Municipal, por entender não ser o mesmo aplicável em tais situações.*

*Isto posto, de acordo com o Corpo Instrutivo e com o douto Ministério Público Especial, apenas em suas conclusões,*

#### VOTO

*I. pela RECUSA DO REGISTRO da fixação dos subsídios dos Vereadores constante da Resolução n.º 554/2008, com as seguintes DETERMINAÇÕES :*

*I.1- Que para a próxima legislatura seja respeitado o Princípio Constitucional da Anterioridade, com a edição dos atos fixatórios antes das eleições municipais, com as restrições específicas constantes do inciso V do art. 35 da LOM de Armação de Búzios;*

*I.2- Que seja adotado, como parâmetro para efeito de pagamento dos subsídios dos Vereadores, o valor mensal praticado em dezembro de 2004, aprovado em Prestação das Contas de Ordenador de Despesas, exercício de 2004, onde será apurado o respeito aos limites constitucionais e infraconstitucionais, sendo permitida a revisão geral anual, nos estritos termos do art. 37, inciso X da Constituição Federal;*

*II - pelo REGISTRO da fixação do subsídio do Prefeito e do Vice-Prefeito constante da Lei Municipal n.º 687/2008;*

*III - pela CIÊNCIA à Inspeção competente pela análise das Prestações de Contas dos Ordenadores de Despesas, de que presentemente se trata, bem como da presente decisão;*

*IV - pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO à Câmara Municipal de Armação de Búzios, e à Prefeitura Municipal de Armação de Búzios, dando ciência da decisão;*

*V - pelo posterior ARQUIVAMENTO do processo."*

Na mesma assentada, requeri e obtive vista do processo.

É o Relatório.

Em relação à análise da observância ao Princípio da Anterioridade, tenho a tecer alguns comentários:

Quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores seria fixada em uma legislatura para a subsequente, conforme dispunha o inciso V do art. 29, cujo texto transcrevo a seguir:

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

Com o advento da E.C. nº 1/92, que alterou alguns critérios para a remuneração dos agentes políticos, não houve alteração quanto ao princípio da anterioridade. Entretanto, quando da promulgação da E.C nº 19/98, tal dispositivo foi subtraído do texto constitucional, passando os incisos V e VI do art. 29 a vigorar com o seguinte texto:

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

*VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, 75% (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;”*

Entretanto, a partir da E.C. nº 25/00, tal conceito voltou ao texto constitucional pela alteração do inciso VI, que passou a vigorar com a seguinte redação:

*“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 meu)

No que diz respeito à remuneração do Prefeito Municipal, a Constituição Federal silencia quanto à sua fixação na legislatura anterior. Tal determinação consta apenas do art. 347 da Constituição Estadual:

*“Art. 347 – O subsídio dos Vereadores, do Prefeito e do Vice-Prefeito será fixado*

*pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe a Constituição da República, os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes valores máximos: (...)" (grifo meu)*

A literalidade do texto constitucional, tanto federal quanto estadual, indica que os subsídios devem ser fixados em uma legislatura para a subsequente, mas não estabelece o prazo para fixação em relação à data das eleições municipais. Entretanto, conforme já amplamente abordado no Plenário, o Princípio da Anterioridade não deve ser analisado isoladamente, mas deve ser conjugado aos Princípios da Moralidade, da Legitimidade e da Impessoalidade.

Bem, adotando esta análise sistêmica, pode-se concluir que a fixação dos subsídios tanto do Prefeito e Vice-Prefeito quanto dos Vereadores deve ser feita antes das eleições, garantindo que tal ato esteja isento de interesses pessoais, sejam eles no sentido de beneficiar ou prejudicar qualquer membro de cargo eletivo. Esta análise não dá margens a conclusões muito diferentes, já que oferece o tratamento mais justo aos diretamente afetados por tal decisão legislativa.

Por ocasião do exame das fixações de remuneração dos agentes políticos para a legislatura compreendida entre 2005/2008, já havia exposto este entendimento, ressaltando, à época, que a aplicação de tal conceito demandaria orientar os Municípios, para que, na fixação dos subsídios para a próxima legislatura, observasse o novo entendimento do Tribunal, que se deu por meio dos Ofícios expedidos que materializaram a decisão proferida nos autos do Processo TCE nº 280.159-7/04, em Sessão de 23.03.06, dando ciência aos jurisdicionados dos termos a seguir, *verbis*:

*"VII - Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** a todos os Prefeitos e Presidentes de Câmara, DETERMINANDO-LHES que, a partir da ciência desta decisão, adotem providências, no âmbito interno de cada administração, no sentido de que a fixação do subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores seja feita antes das eleições municipais."*

Mas a questão não se encerra aí, pois em alguns Municípios a própria Lei Orgânica estabelece que os subsídios devem ser fixados antes das eleições municipais, como no caso em exame em relação aos Vereadores.

Ultrapassada a análise do Princípio da Anterioridade, passo a comentar o presente caso, com base no entendimento que expus:

Considerando que, apesar de a fixação da remuneração dos Vereadores ter ocorrido posteriormente ao prazo máximo estabelecido na LOM, que foi, para a legislatura de

2009/2012, em 30.06.08, mas anteriormente às eleições, devo registrar que meu entendimento é no sentido de que tal impropriedade possa ser relevada, tendo em vista que a fixação se deu em 17.07.08, e as eleições municipais em 05.10.08, portanto, tal ato não beneficiou ou prejudicou quaisquer dos eleitos, posto que não se conhecia o resultado do pleito.

Por fim, no que se refere à fixação da remuneração do Prefeito e Vice-Prefeito, verifico que os autos ainda carecem de informação para receber decisão definitiva nesta fase processual, posto que não é possível precisar a data em que o projeto que resultou na Lei nº 687/08 foi levado à votação do Plenário da Câmara Municipal de Armação dos Búzios, tampouco o motivo que levou o Prefeito Municipal a sancionar o projeto em 30.10.08.

Ressalta-se, por oportuno que, caso a matéria tenha sido aprovada em caráter definitivo pela Câmara Municipal até 04.10.08, o Princípio da Anterioridade terá sido observado.

Face ao exposto e examinado, em desacordo com o Corpo Instrutivo, o Parecer do Ministério Público Especial junto a este Tribunal e com o Voto do Conselheiro-Relator,

VOTO:

I - Pelo REGISTRO da Resolução nº 554, de 17.07.08, que fixou os subsídios dos Vereadores da Câmara Municipal de Armação dos Búzios para a Legislatura 2009/2012, com RESSALVA e DETERMINAÇÃO:

RESSALVA

Quanto à fixação dos subsídios dos Vereadores posteriormente ao prazo estabelecido no artigo 35 da Lei Orgânica do Município de Armação dos Búzios.

DETERMINAÇÃO

Para que sejam adotadas providências no sentido de que os subsídios, para as próximas legislaturas, sejam fixados dentro do prazo estabelecido no artigo 35 da Lei Orgânica Municipal.

II - Por COMUNICAÇÃO ao atual Presidente da Câmara Municipal de Armação dos Búzios, na forma prevista no artigo 26 da Lei Complementar nº 63/90, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente as informações a seguir elencadas, juntando documentação que julgar necessária:

- esclareça a data em que o projeto que resultou na Lei nº 687/08 foi levado à votação final naquele Legislativo, encaminhando cópia da ata da respectiva Sessão;

- comprove a data que o referido projeto de lei foi encaminhado à sanção do Chefe do Poder Executivo, remetendo cópia do respectivo Ofício e da atestação de recebimento;

- esclareça o motivo pelo qual a Lei nº 687/08 somente foi sancionada em 30.10.08, informando se foram observados os prazos e regras relativos ao processo legislativo, previstos na Lei Orgânica Municipal, apresentando justificativa em caso de eventual descumprimento.

III - Por COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito do Município de Armação dos Búzios, na forma prevista no artigo 26 da Lei Complementar nº 63/90, para que tome ciência desta Decisão Plenária.

**JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR**

Revisor