

PROTOCOLO Nº: 834130/24
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE KALORÉ
INTERESSADO: MOACIR FUZETI SEGUNDO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 81/25

Ementa: Consulta. Câmara Municipal de Kaloré. Data de fixação do subsídio dos vereadores. Ausência de data específica na Lei Orgânica Municipal. Princípio da anterioridade. Fixação do subsídio em data posterior às eleições que antecedem a legislatura seguinte. Princípios da impessoalidade e moralidade que indicam a necessidade de fixação antes da realização das eleições.

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Kaloré, por intermédio de seu presidente, o Sr. Moacir Fuzeti Segundo, pela qual pretende que esta Corte de Contas se manifeste, em tese, acerca dos seguintes questionamentos relativos à data de fixação do subsídio dos vereadores daquela edilidade:

- 1) “Além do respeito ao princípio da anterioridade da legislatura, existe uma data correta para a fixação dos subsídios dos vereadores?”
- 2) “Eventual Resolução que fixe os subsídios para a próxima legislatura, aprovada e publicada no mês de dezembro seria ilegal ou padeceria de alguma nulidade?”

A petição veio acompanhada de Parecer Jurídico (peça n.º 04), emitido pelo Procurador Jurídico da Casa Legislativa, no qual argumentou-se, com fundamento no art. 29, VI, da Constituição Federal, que, não tendo a Carta Magna nem a Lei Orgânica Municipal estabelecido data específica para a fixação dos subsídios dos vereadores, foi deixada margem para o exercício da discricionariedade administrativa, a qual deve ser exercida nos termos do art. 75, I,

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

do Regimento Interno da Câmara Municipal¹, de modo que a fixação da remuneração deve ocorrer no final de cada legislatura para a subsequente.

Aduziu ainda o Parecer que, pelo fato de normativos pretéritos do Tribunal de Contas que orientavam sobre o assunto terem sido revogados (Provimento n.º 56/2005² e a Instrução Normativa n.º 72/2012³), não haveria mais qualquer orientação expressa da Corte nesse sentido, não existindo, portanto, uma data correta para a fixação dos subsídios – que poderia ser, inclusive, aprovada e publicada no mês de dezembro, sem caracterização de ilegalidade por ausência de impedimento legal expresso –, devendo, para tanto, apenas ser respeitado o princípio constitucional da anterioridade da legislatura.

O presente expediente foi então recebido pelo Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, por meio do Despacho n.º 1624/24 (peça n.º 06), que entendeu cumpridos os requisitos para o seu conhecimento e o encaminhou à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública para juntada de prejudgados ou decisões sobre o tema em consulta.

Por meio da Informação n.º 11/25 (peça n.º 08), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB/EGP apresentou as seguintes decisões com força normativa relacionadas ao caso em questão, com vistas a auxiliar seu deslinde:

“CONSULTA FORMULADA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ SOBRE A POSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES EM PERCENTUAL DO QUE RECEBEM OS DEPUTADOS ESTADUAIS, BEM COMO DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL ESTABELECEER QUALQUER DATA DA LEGISLATURA EM CURSO PARA ESTIPULAR OS SUBSÍDIOS DOS FUTUROS VEREADORES,

¹ Art. 75º - O mandato de Vereador somente será remunerado nos casos permitidos pela Constituição Federal.

§ 1º - Os subsídios serão fixados mediante Resolução no final de cada Legislatura, para vigorar na seguinte, respeitados os limites legais.

² Dispõe sobre a publicidade dos subsídios dos membros dos Poderes Legislativo e Executivo dos Municípios e sobre a fiscalização dessas despesas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

³ Dispõe sobre os critérios aplicados no exercício do controle das despesas com subsídios de Agentes Políticos dos poderes Executivo e Legislativo municipais, para aferição de sua conformidade aos atos legais que a instituírem e estes aos ditames constitucionais e legais relacionados ao assunto, e dá outras providências.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

RESPEITADO O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. VOTO ACOMPANHANDO OS PARECERES UNIFORMES DA DIRETORIA DE CONTAS MUNICIPAIS E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELO CONHECIMENTO DA CONSULTA E NO MÉRITO, PELA: 1) IMPOSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES EM PERCENTUAL DO QUE PERCEBEM OS DEPUTADOS ESTADUAIS; 2) PELA POSSIBILIDADE DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL ESTABELECEER QUALQUER DATA PARA ESTIPULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS FUTUROS VEREADORES, DESDE QUE NA LEGISLATURA ANTERIOR À QUE IRÁ SE APLICAR, ANTES DAS ELEIÇÕES, SALIENTANDO-SE QUE SEGUNDO A LEI ORGÂNICA DE MARINGÁ A FIXAÇÃO DAR-SE-Á NO ÚLTIMO ANO DA LEGISLATURA ANTERIOR, ATÉ 30 DIAS ANTES DO PLEITO.”

(CONSULTA n.º 35817/2011, **Acórdão n.º 645/2012**, Tribunal Pleno, Rel. ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, julgado em 08/03/2012, veiculado em 16/03/2012 no DETC).

“Consulta. Subsídios dos agentes políticos municipais. Aplicabilidade do mesmo índice aplicado à revisão geral anual a todos os servidores. Obrigatoriedade de aguardar-se o período mínimo de um ano, a contar do primeiro dia do primeiro ano da legislatura para os Vereadores. Resposta nos termos do Acórdão nº 1309/06 – Tribunal Pleno. Fixação dos subsídios dos agentes políticos: Resposta nos termos do Provimento nº 56/2005, deste Tribunal de Contas.”

(CONSULTA n.º 380812/2006, **Acórdão n.º 1707/2006**, Tribunal Pleno, Rel. HENRIQUE NAIGEBOREN, julgado veiculado em 01/12/2006 no DETC).

“Consulta. Pelo Conhecimento e Resposta nos termos da Proposta trazida pelo douto Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca.

(CONSULTA n.º 389140/2005, **Acórdão n.º 1309/2006**, Tribunal Pleno, Rel. NESTOR BAPTISTA, julgado veiculado em 29/09/2006 no DETC).

“Consulta – possibilidade de concessão de recomposição dos subsídios dos vereadores – periodicidade que pode ser inferior a 12 (doze) meses inclusive no primeiro ano de mandato - obrigatoriedade de atendimento dos

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

limites constitucionais no mesmo índice da reposição concedida aos servidores, considerado o período compreendido desde 1º de janeiro e a data base da categoria, e desde que prevista expressamente, a reposição nesse mesmo ato.

(CONSULTA n.º 519881/2007, **Acórdão n.º 1162/2008**, Tribunal Pleno, Rel. HERMAS EURIDES BRANDÃO, julgado veiculado em 05/09/2008 no DETC).

Nos termos do Despacho n.º 157/25 - GCDA (peça n.º 09), o Conselheiro Relator determinou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM e ao Ministério Público de Contas para as respectivas manifestações.

A CGM, em cumprimento ao disposto no artigo 252-C, do Regimento Interno, movimentou o expediente à Coordenaria Geral de Fiscalização – CGF (Despacho n.º 82/25-CGM – peça n.º 10), a qual, por sua vez, informou, por meio do Despacho n.º 290/25-CGF (peça n.º 11), que o tema tratado na Consulta poderia impactar a atividade de fiscalização, solicitando que, após o julgamento, os autos a ela retornassem para eventual ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização.

Retornando os autos à CGM, a unidade técnica se manifestou, através da Instrução n.º 811/25, nos seguintes termos:

- 1) “Pela possibilidade de a Lei Orgânica Municipal estipular qualquer data para a fixação do subsídio dos futuros Vereadores, desde que o ato fixador seja aprovado e publicado na legislatura anterior à que irá reger, antes das eleições. De acordo com o decidido em sede de consulta com força normativa no ACÓRDÃO Nº 645/12 - Tribunal Pleno.”
- 2) “A fixação dos subsídios dos vereadores após a eleição fere os princípios da Anterioridade, da Impessoalidade e da Moralidade na Administração Pública. De acordo com o decidido em sede de consulta com força normativa no ACÓRDÃO Nº 645/12 - Tribunal Pleno.”

Em síntese, é o Relatório.

Há que se ressaltar, inicialmente, o cumprimento formal dos requisitos para a proposição de consulta junto a esta Corte de Contas, nos termos do art. 311, do Regimento Interno, uma vez que: a) foi formulado por autoridade legítima; b) contém apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa dos questionamentos; c) versa sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; d) encontra-se instruído por parecer jurídico emitido pela Procuradoria da entidade consulente; e e) as dúvidas foram apresentadas em tese.

Nesse contexto, repisa-se que os autos versam, em resumo, sobre a interpretação do disposto no art. 29, VI, da Constituição Federal, e do art. 75, I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Kaloré, e qual o melhor momento para a fixação do subsídio dos vereadores.

Passa-se, assim, à resposta das indagações formuladas pelo Consulente:

- 1) “Além do respeito ao princípio da anterioridade da legislatura, existe uma data correta para a fixação dos subsídios dos vereadores?”
- 2) “Eventual Resolução que fixe os subsídios para a próxima legislatura, aprovada e publicada no mês de dezembro seria ilegal ou padeceria de alguma nulidade?”

Sobre tais questionamentos, destaca-se que os fundamentos articulados pela unidade técnica desta Corte (CGM) abordaram adequadamente os contornos da matéria sob exame, razão pela qual devem ser corroborados.

O exercício da vereança comporta o pagamento de contraprestação pelo desempenho do mandato eletivo, a ser fixada por lei de iniciativa da Câmara Municipal, que, por sua vez, possui autonomia para composição do respectivo valor, respeitados os limites e princípios constitucionalmente previstos.

A prerrogativa de fixação dos próprios subsídios apresenta-se como importante ferramenta para garantir a preservação da autonomia do Poder Legislativo Municipal.

No que tange à fixação do subsídio dos vereadores, o art. 29, VI, da Carta Magna, assim dispõe:

“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 [...]”

Daí se extrai que a remuneração dos vereadores deverá ser fixada na legislatura anterior para surtir efeitos na subsequente, em obediência ao princípio da anterioridade.

De inegável poder persuasório, a aplicação literal da norma, apegada tão somente ao aspecto formal, não pode, contudo, conduzir a interpretação que conceda aos legisladores um cheque em branco, em ordem a desvirtuar o contexto jurídico em que inserida, sobretudo diante da inarredável observância, na matéria, dos princípios régios da Administração Pública.

A gênese histórica do instituto da anterioridade aponta para sua inclusão em verdadeiro plexo de mecanismos jurídicos destinados à contenção das Câmaras Municipais no que concerne à destinação de recursos públicos a seus próprios membros, em sede de legislação em proveito próprio, enquanto cláusula geral de interdição à arbitrariedade dos poderes públicos.

Fixada tal premissa, cumpre tecer algumas considerações acerca da aplicação, ou não, do supracitado princípio da anterioridade, tomando-se como parâmetro o marco temporal correspondente à data das eleições municipais.

A Constituição Federal, assim como a Lei Orgânica do Município de Kaloré, é omissa neste ponto, referindo-se apenas ao princípio da anterioridade com relação à expressão “legislatura”, ou seja, em tese, seria possível fixar o subsídio dos edis até o dia 31 de dezembro da legislatura anterior.

Não há, portanto, nos aludidos normativos, nenhum dispositivo legal que restrinja a aplicação do princípio da anterioridade a período precedente à data das eleições municipais.

Todavia, embora não haja previsão expressa no texto constitucional, é recomendável que a fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais ocorra antes da data das eleições, para não dar azo a eventuais questionamentos quanto aos **princípios da impessoalidade e moralidade administrativa**, como no caso, por exemplo, da hipótese de todos ou de a maioria dos vereadores serem reeleitos e a fixação dos vencimentos após as eleições implicar em legislação em causa própria. Ou ainda no caso de reeleita apenas a minoria ou nenhum dos vereadores, caso este em que poderia haver fixação de subsídios em valor baixo ou não reajustado, por razões políticas de retaliação.

Sob a perspectiva de interpretar a anterioridade sem perder de vista os demais princípios da Administração, de modo a conferir maior importância à sua teleologia e sistematicidade, em oposição aos simples elementos textuais contidos em sua previsão normativa, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais teceu pertinentes apontamentos sobre a matéria no exercício do controle de constitucionalidade, *in verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS Nº 7.631/2012 E 7.632/2012 - MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS - REVOGAÇÃO DO DISPOSITIVO ANTES DO AJUIZAMENTO DA AÇÃO - PRELIMINAR - CONHECIMENTO PARCIAL - FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS - PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE - PROCESSO LEGISLATIVO POSTERIOR AO RESULTADO DAS ELEIÇÕES - DEFINIÇÃO DOS SUCESSORES DOS CARGOS POLÍTICOS - REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. [...] **Atento ao conjunto normativo em que se insere, o princípio deve ser lido a partir da relação constitutiva que ele guarda com os princípios da Administração Pública (art. 13, CEMG/1989). A exigência de que a fixação dos subsídios anteceda o resultado das eleições reflete imperativo do princípio da moralidade, impedindo - ou, pelo menos, dificultando - que as instituições estatais sirvam à consecução de interesses privados.**

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

(TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.14.017533-2/000, Relator(a): Des.(a) Kildare Carvalho, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 06/10/2016, publicação da súmula em 14/10/2016).” Grifou-se.

Esta Corte de Contas, por seu turno, através do **Acórdão nº 645/12 – Tribunal Pleno**, trazido aos autos pela pesquisa da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB/EGP na Informação n.º 11/25 e abordado pela Coordenadoria de Gestão Municipal na Instrução n.º 811/25, posicionou-se sobre o tema da seguinte maneira:

“Quanto a inquirição atinente à possibilidade da Lei Orgânica Municipal estabelecer qualquer data da legislatura em curso para estipular o subsídio dos futuros Vereadores, diante da omissão constitucional, há de se observar a interpretação sistemática do ordenamento jurídico, devendo-se obediência aos princípios da Anterioridade, da Impessoalidade e da Moralidade na Administração Pública, bem como ao disposto nos incisos V e VI do art. 6º do Provimento 56/2005 deste Tribunal, segundo o qual o ato fixador dos subsídios deve ser aprovado e publicado antes das eleições. **Desta forma, responde-se pela possibilidade da Lei Orgânica Municipal estipular qualquer data para a fixação do subsídio dos futuros Vereadores, desde que o ato fixador seja aprovado e publicado na legislatura anterior e antes das eleições.**”

(CONSULTA n.º 35817/2011, **Acórdão n.º 645/2012**, Tribunal Pleno, Rel. ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, julgado em 08/03/2012, veiculado em 16/03/2012 no DETC). Grifou-se.

À vista disso, não obstante a revogação do Provimento n.º 56/2005 bem como da respectiva Instrução n.º 72/2012, os normativos que foram responsáveis pelas suas revogações (Resolução n.º 33/2012⁴ e Instrução Normativa n.º 162/2021⁵) não trataram especificamente sobre o tema em questão, restando um vácuo regulamentar que pode perfeitamente ser preenchido pelos ditames do **Acórdão nº 645/12 – Tribunal Pleno**, tendo em vista sua **força normativa** atestada

⁴ Dispõe sobre o exercício do controle das despesas com subsídios de Agentes Políticos dos poderes Executivo e Legislativo municipais para aferição de sua conformidade aos ditames constitucionais e legais, e dá outras providências.

⁵ Revoga a Instrução Normativa nº 72/2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

pela SJB/EGP, vez que exarado em conformidade ao disposto no artigo 41 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, que assim preconiza:

Art. 41. A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada pelo *quorum* qualificado a que se refere o art. 115 desta lei, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.

Assim sendo, embora o direito pátrio não imponha, objetivamente, a antecipação da fixação dos subsídios dos vereadores para data anterior à realização das eleições municipais, a jurisprudência emanada tanto do Poder Judiciário quanto dessa Corte de Contas é no sentido de homenagear os princípios da anterioridade, da impessoalidade e da moralidade na Administração Pública, que buscam impedir a atividade legislativa em causa própria; recomendando, assim, que fixação de tais vencimento deva ocorrer no período pré-eleitoral.

No que tange à validade da norma, editada após a realização das eleições, há que se ressaltar que a mesma pode ser objeto de questionamento tanto na seara judicial, quanto administrativa ou de controle.

No âmbito específico desta Corte de Contas a impropriedade da fixação dos subsídios dos vereadores, pode ser apurada por variados procedimentos, seja em decorrência de processos típicos de auditoria ou em processos de controle externo, tais como representação, denúncia, prestação de contas anuais ou tomada de contas extraordinária.

De igual sorte, respectiva norma passível de questionamento mediante Procedimento Administrativo de Controle de Constitucionalidade, de competência do Ministério Público Estadual, nos termos do que preconiza o Ato nº 01/2022⁶, da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos; do qual pode decorrer o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, por ação ou omissão.

⁶ ATO Nº 01/2022. Dispõe sobre a tramitação do procedimento administrativo de controle de constitucionalidade (PACC) no âmbito da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos (SUBJUR). https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-12/Ato012022PACC.pdf

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

O Procedimento Administrativo de Controle de Constitucionalidade (PACC) é um procedimento instaurado pelo Ministério Público para verificar a constitucionalidade de normas em face da Constituição do Estado do Paraná. Consoante regulamentação, é instaurado por portaria do Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos (SUBJUR) ou de membro da Assessoria Jurídica Especializada, a qual deve indicar os normativos cuja constitucionalidade será verificada.

Caracterizada a impropriedade da legislação examinada, cabível é o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, por ação ou omissão.

Destarte, a validade da lei que fixa os subsídios dos vereadores após a realização do pleito eleitoral é passível de ser questionada, posto que tal situação configura violação aos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa; portanto, padecendo de vício de constitucionalidade.

Diante do exposto, esta **Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas** opina pelo oferecimento das seguintes respostas às indagações formuladas pelo Presidente da Câmara Municipal de Kaloré:

1) Além do respeito ao princípio da anterioridade da legislação, existe uma data correta para a fixação dos subsídios dos vereadores?

R.: Consoante entendimento firmado pelo Tribunal Pleno desta Corte de Contas, consubstanciado no Acórdão n.º 645/12, proferido em sede de consulta, com força normativa, a Lei Orgânica Municipal detém a prerrogativa de estabelecer o dies ad quem para a fixação do subsídio dos futuros membros do Poder Legislativo local, sendo que a observância aos **princípios da impessoalidade e moralidade administrativa**, impõem que tal deliberação seja tomada antes do dia em que se realizam as eleições.

Ausente a fixação de data específica na Lei Orgânica ou no Regimento Interno do Legislativo municipal, deverá ser observada a orientação fixada por esta Corte, em consulta respondida com força normativa, objeto do Acórdão n.º 645/12, do Pleno.

2) Eventual Resolução que fixe os subsídios para a próxima legislatura, aprovada e publicada no mês de dezembro seria ilegal ou padeceria de alguma nulidade?

R.: Consoante entendimento sufragado pelo Tribunal Pleno desta Corte de Contas, consubstanciado no Acórdão n.º 645/12, proferido em sede de consulta com força normativa, a estipulação dos subsídios dos edis municipais em momento posterior à realização do pleito eleitoral vulnera os basilares **princípios da anterioridade, impessoalidade e moralidade administrativa**, os quais, sob esse contexto, funcionam como preceitos jurídicos destinados à contenção das Câmaras Municipais, com vistas a impedir a atividade legislativa em causa própria, sendo respectiva norma passível de questionamento mediante Procedimento Administrativo de Controle de Constitucionalidade, de competência do Ministério Público Estadual, nos termos do que preconiza o Ato n.º 01/2022, da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos; do qual pode decorrer o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, por ação ou omissão.

No âmbito específico desta Corte de Contas a impropriedade da fixação dos subsídios dos vereadores pode ser apurada por variados procedimentos, seja em decorrência de processos típicos de auditoria ou em processos de controle externo, tais como representação, denúncia, prestação de contas anuais ou tomada de contas extraordinária.

De forma objetiva, a fixação dos subsídios após a realização do pleito eleitoral configura violação aos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa, padecendo de vício de constitucionalidade.

É o parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

ASSINATURA DIGITAL

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas