



CONSULTA

A CMNA submete a análise do Departamento Jurídico o Projeto de Resolução nº 01/2024 de autoria da Mesa Diretora, que fixa o subsídio dos Vereadores para a próxima legislatura.

PARECER 148/2024

CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A constitucionalidade formal extrai-se da análise do trinômio *competência-iniciativa-procedimento*.

Competência

Dispõe o art. 30, I e V, da CF/88:

LOM

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (NR)

O projeto em questão atende, no que se vê, ao quesito competência, porquanto atua em questão de interesse local.

Procedimento

O **procedimento** legislativo mostra-se adequado e regular até o presente momento, não havendo qualquer mácula a apontar.

O instrumento normativo escolhido é adequado ao fim objetivado.

Com efeito, a jurisprudência pátria caminhou no sentido de considerar que a fixação de subsídios de Vereadores demanda a **resolução** e não a lei em sentido estrito.

Confira-se:

STF

A competência exclusiva da Câmara Municipal em fixar os subsídios de seus vereadores, nos termos do art. 29, VI, da CF/1988, conforme redação dada pela Emenda de 25/2000, deve, em regra, ser exercida pela espécie normativa “resolução”.

STF - RE: 1291986 PR 0005812-12.2017.8.16.0000, 19/11/2020

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 nº 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”.

STF - ARE: 657751 MG - Min. GILMAR MENDES, Julg.: 07/04/2020

TJMG

Para a fixação do subsídio do prefeito, vice prefeito e secretários, o instrumento legislativo é a Lei de iniciativa da Câmara.

TJ-MG - AC: 10572130006487001 - 28/02/2019

TJSP

Subsídio. Fixação por lei. Inconstitucionalidade.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –Lei nº 3.256, de 25 de setembro de 2015, do MUNICÍPIO DE CHAVANTES QUE FIXA OS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES DA CÂMARA MUNICIPAL PARA LEGISLATURA DE 2017 A 2020 – LEI SANCIONADA PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – MATÉRIA QUE DEVE SER REGULAMENTADA POR RESOLUÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL. AÇÃO PROCEDENTE.

TJ-SP - SP 2061459-76.2017.8.26.0000 27/10/2017

Iniciativa

A autoridade propositora possui legitimidade para encetar processo legislativo tratando da temática objeto do projeto.

CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E DA LEGALIDADE

A constitucionalidade material diz respeito ao conteúdo do projeto, que deve, em todos os seus termos, amoldar-se ao texto constitucional.

Juridicidade e legalidade, por sua vez, são características da norma que se amolda a legislação infraconstitucional, doutrina e jurisprudência dos Tribunais Pátrios.

Passo a analisar, item a item, as questões jurídicas pertinentes a fixação de subsídios dos agentes políticos do Poder Legislativo.

Termo final para fixação dos subsídios

O termo final para fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais é o fixado na LRF:

LRF

Art. 21. É nulo de pleno direito:

...

II - 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 referido no art. 20; ...

A jurisprudência é nesse sentido:

TJMS

REAJUSTE DO SUBSÍDIO DOS VEREADORES DA CÂMARA MUNICIPAL – LAPSO TEMPORAL PREVISTO NO ART. 21 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NÃO OBSERVADO - ILEGALIDADE – ATO NORMATIVO NULO. Segundo previsão do parágrafo único , do art. 21 , da Lei Complementar nº 101 /2000, Lei de Responsabilidade Fiscal , é nulo, de pleno direito, o ato que resulta aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder. (TJ-MS - AC: - 80009412820208120800- 28/08/2023)

TJMG

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO POPULAR - REAJUSTE DE SUBSÍDIOS AOS AGENTES POLÍTICOS - PRAZO INFERIOR A 180 DIAS DO TÉRMINO DO MANDATO - VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - AFASTAMENTO - NECESSIDADE.

Considerando a disposição contida no art. 21, § único da Lei de Responsabilidade Fiscal, taxativo ao dispor que é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato, legítima a decisão proferida em Primeiro Grau que nos autos da ação popular, deferiu o pedido liminar para a suspensão dos pagamentos. Não provido.

(TJ-MG - AI: 10021180004968002 MG)

A proposição legislativa encontra-se tramitando fora do período vedado.

Regular, portanto.

Duplo teto remuneratório dos subsídios dos vereadores

A fixação dos subsídios dos Parlamentares deve observar dois tetos previstos na CF/88.

O **primeiro**, o subsídio do Prefeito:

CF/88

CF ART. 37...

...

XI - a remuneração e o subsídio dos ... detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos ... não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, ... nos Municípios, o subsídio do Prefeito, ...

O subsídio atual do Prefeito monta R\$ 34.823,40, muito superior ao subsídio previsto no projeto de resolução, de sorte que o teto foi respeitado.

O **segundo**, o subsídio do Deputado Estadual, conforme a regra contida no art. 29, que considera a população atual do município (48.563 segundo o IBGE, senso 2022). Nesse caso, aplicável o previsto na alínea *b*, do inciso VI, do art. 29 da CF88:

CF/88

CF 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 cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

c) em Municípios de cinquenta 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 cinquenta 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;

O subsídio dos Deputados Estaduais atualmente vigente é de R\$ 33.006,39:

LEI Nº 6.016, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2022.

Fixa, para a legislatura a iniciar-se em 1º de fevereiro de 2023, o subsídio dos Deputados Estaduais, e dá outras providências.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL decreta e eu promulgo nos termos do art. 73 da Constituição Estadual a seguinte Lei:

Art. 1º O subsídio mensal dos Deputados Estaduais da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul - ALEMS, para a legislatura a iniciar-se em 1º de fevereiro de 2023, nos termos do que determina o art. 27, § 2º, da Constituição Federal, é fixado nos seguintes valores:

I - R\$ 29.469,99 (vinte e nove mil quatrocentos e sessenta e nove reais e noventa e nove centavos), a partir de 1º de fevereiro de 2023;

II - R\$ 31.238,19 (trinta e um mil duzentos e trinta e oito reais e dezenove centavos), a partir de 1º de abril de 2023;

III - R\$ 33.006,39 (trinta e três mil e seis reais e trinta e nove centavos), a partir de 1º de fevereiro de 2024;

IV - R\$ 34.774,64 (trinta e quatro mil setecentos e setenta e quatro reais e sessenta e quatro centavos), a partir de 1º de fevereiro de 2025.

Art. 2º É devida aos membros da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, no início e no final de mandato, ajuda de custo equivalente ao valor do subsídio.

Parágrafo único. A ajuda de custo de que trata o caput do art. 2º desta Lei não será devida ao suplente reconvocado dentro do mesmo mandato.

Art. 3º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta de dotação orçamentária própria, suplementada se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se a Lei nº 5.300, de 19 de dezembro de 2018.

Campo Grande, 22 de dezembro de 2022.

Logo, o teto dos subsídios dos Vereadores representa R\$ 9.901,91 (R\$ 33.006,39 X 30%), sendo certo que a proposição respeitou também este teto.

Estimativa de impacto financeiro orçamentário

A estimativa de impacto financeiro-orçamentário deve acompanhar qualquer projeto de lei que gere despesa pública obrigatória. Confira-se:

ADCT

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

LRF

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º. Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

LRF

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Este documento contábil **deve** ser coligido aos autos deste processo legislativo.

Limite de gastos previsto no art. 29-A da CF88

O Poder Legislativo Municipal não pode gastar mais do que 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores, pena de crime de responsabilidade:

CF88

Art. 29-A. ...

...

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

...

§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.

Por outro lado, o total da despesa, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior, conforme os percentuais previstos no art. 29-A, contidos na tabela seguinte:

Faixa de População do Município	Limite de Gastos da Câmara (%)
Até 100.000 habitantes	7,0%
De 100.001 até 300.000 habitantes	6,0%
De 300.001 até 500.000 habitantes	5,0%
De 500.001 até 3.000.000 habitantes	4,5%
De 3.000.001 até 8.000.000 habitantes	4,0%
Acima de 8.000.000 habitantes	3,5%

Documento contábil a respeito **deve** ser anexado aos autos deste processo legislativo.

Limite de gastos do Município com despesas de pessoal

Os municípios não podem realizar gastos com pessoal em percentual superior aos definidos no art. 19 da LRF:

LRF

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
I - União: 50% (cinquenta por cento);
II - Estados: 60% (sessenta por cento);
III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Desse montante, o Poder Legislativo não pode ultrapassar 6%:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:
...
III - na esfera municipal:
a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Documento contábil a respeito **deve** ser anexado aos autos deste processo legislativo.

TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, observo o atendimento às regras previstas na Lei Complementar Federal nº 95/98, que rege a redação dos atos normativos.

MÉRITO DO PROJETO DE LEI

A análise do teor, do mérito do projeto de lei, refoge da esfera de atuação deste Departamento Jurídico, uma vez que constitui prerrogativa dos Parlamentares Municipais declarar se o projeto em questão é bom, justo, se reverbera o interesse coletivo.

Por tais razões *o órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade*¹.

INSTRUÇÕES AOS PLENÁRIO

Instrumento Normativo	Projeto de resolução
Quórum de votação	Maioria dos presentes
Turno de votação	Único
Interstício	Não
Modalidade de votação	Simbólica
Votação pelo Presidente	NÃO.

CONCLUSÃO

Assim analisado, **desde** que atendidas as **RECOMENDAÇÕES** desta Diretoria Jurídica, concluo pela **CONSTITUCIONALIDADE**, **LEGALIDADE** e **JURIDICIDADE** da proposição legislativa *sub examen*.

¹ Enunciado nº. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União.

É o parecer, smj..²

Nova Andradina - MS, 20/05/2024.

WALTER A. BERNEGOZZI JUNIOR
ADVOGADO – OAB/MS 7140
(ASSINADO DIGITALMENTE)

² *O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. O parecer não vincula a autoridade competente que tem poder decisório. Sublinha-se, por oportuno, que o agente a quem incumbe opinar não tem poder decisório sobre a matéria que lhe é submetida. (MS 24.073-3 DF – STF).*