



EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PIMENTA BUENO/RO

PARECER JURÍDICO N° 246/2022

ASSUNTO: REAJUSTE DO SUBSÍDIO DO PREFEITO MUNICIPAL.

Autoria: Poder Executivo (Art. 75, XV e XVI da LOM);

Iniciativa: Privativa (Art. 51, §1º, II, da LOM); Tramitação: Regime Ordinário (Art. 135 do RI);

Discussão: Única (Art. 166, §1º do RI);

Votação: Nominal (Art. 179, II do RI);

Quórum: Simples (Art. 177, § 2º, do RI);

Comissão Permanente: Justiça e Redação (Art. 38, §1º, RI), Finanças e Orçamento (Art. 39, III, RI).

I- RELATÓRIO

A matéria foi encaminhada a Procuradoria Legislativa em respeito ao art. 245-A, do Regimento Interno, o Projeto de Lei nº 3.482 de 12 de dezembro de 2022, que dispõe sobre o reajuste do subsídio do prefeito.

II - TÉCNICA LEGISLATIVA

A matéria objeto de análise, ementa acima, preenche os requisitos formais pertinentes à tecnicidade legislativa, estando apta a seguir o

curso nesta Casa Legislativa, nos termos do Capítulo II Seção I da Lei Complementar Federal nº 95/98.

III FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Busca-se por meio do presente aferir se a matéria em análise (reajuste do subsídio do chefe do poder Executivo) encontra-se compatível com às disposições constitucionais e a Lei Orgânica do Município de Pimenta Bueno.

IV - DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE

INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATIVA, INALTERABILIDADE, QUADRIENALIDADE E MORALIDADE.

Inicialmente cumpre destacar que a Constituição Federal de maneira meticulosa trouxe em seu texto normas que visam regulamentar a atuação dos agentes políticos, de especial modo, matérias que digam respeito ao subsídio, e quantidades de cargos.

Nesse sentido, a Constituição Federal nos arts. 29 a 31, buscou apresentar regras específicas a serem observadas pelos agentes políticos municipais.

A redação dada pelo Constituinte originário ao art. 29, inciso V era a seguinte:

art. 29...

Inciso, V remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 37, XX, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

No entanto, tal dispositivo sofreu alteração com a Emenda Constitucional N°19, de 04 de Julho de 1998, o qual passou a ter a seguinte redação:

Art.29

Inciso V subsídios de Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários fixados por iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõe os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, X.

Verifica-se de logo, a supressão da expressão em uma legislatura para a subsequente. Contudo, a Emenda Constitucional nº 25, restabelece de maneira expressa a limitação temporal para os cargos de vereador, como depreende-se no inciso VI do supramencionado art.:

Art. 29... Inciso 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.

Não restam dúvidas, quanto a situação dos vereadores, de maneira que os subsídios por eles percebidos sujeitam-se a regra da anterioridade da legislatura. Contudo, surge o seguinte questionamento: teria a Emenda Constitucional nº19 retirado a vedação temporal (anterioridade da legislatura) para os subsídios do Prefeito? Seria possível alteração no subsídio do Prefeito na própria legislatura?

Cabe aqui algumas considerações introdutórias de Teoria Geral do Direito, especificamente das fontes do direito. Embora a cultura jurídica da qual o Brasil faz parte (civil law) tenha a lei como fonte principal, não se pode desconsiderar a importância que os princípios conquistaram no nosso ordenamento jurídico.

Tais princípios assumiram tamanha importância, que, muitos acabaram por ser positivados. A própria Constituição Federal assim o fez, trazendo no caput do art. 37, princípios norteadores da atuação estatal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência()**

Fica portanto evidente que tais princípios transcendem o campo da discrionariedade, erigindo-se como dever estatal, sendo inadmissível o seu descumprimento.

Dante do questionamento ora suscitado, mostra-se prudente o estudo pormenorizado do princípio da moralidade administrativa. Nos dizeres de Maria Zanella Di Pietro, a moralidade administrativa tem como principais traços a licitude e honestidade, de maneira que nem tudo que é legal é honesto (*non omne quod licet honestum est*).

A Respeito do tema, interessante destacar o posicionamento de alguns administrativistas:

Os princípios da anterioridade e inalterabilidade da remuneração dos agentes políticos, antes expressos no texto constitucional anterior, decorrem do conjunto de valores da sociedade e do próprio sistema. O fato de silenciar a nova redação sobre o tema não induz à conclusão de que não são mais aplicáveis. Como princípios axiológicos que são, permanecem no sistema, mesmo que de forma implícita, sendo corolário de outro princípio maior

que é o da moralidade. (ELIZEU MORAES CORREIA, Procurador do Tribunal de Contas do Paraná)

Nesse mesmo sentido, pontua o Assessor Jurídico do Tribunal de Contas do Piauí, CLAÚDIO HENRIQUE DE CASTRO:

Em torno do nó górdio da fixação dos subsídios da legislação anterior ou atual é que se estabeleceram as controvérsias atinentes a interpretação da nova redação constitucional. Imediatamente à edição da EC 19, muitas vezes ecoaram no sentido de revogação tácita, pelo denominado silêncio eloquente, da fixação dos subsídios na legislatura passada, asseverando que a qualquer tempo poderiam os edis fixarem os subsídios. Na realidade, da vida, porém, à conta de exegese de se poder fixar os subsídios a qualquer momento, ocorrem diversos abusos, explorando-se, em muito, o bom senso razoável, ferindo daquela feita, os princípios da economicidade e da razoabilidade , inscritos na mesma inovadora EC 19 (art. 37, caput CF).

Têm-se portanto, a regra da anterioridade de alteração dos subsídios dos agentes políticos municipais como ferramenta para garantir o atendimento dos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa, buscando assegurar certo distanciamento entre os agentes públicos editores da norma e os seus beneficiados.

Ainda sobre o protagonismo dos princípios como fonte do direito, convém destacar que o Supremo Tribunal Federal, como guardião do texto constitucional vem se utilizando dos princípios já mencionados para se posicionar sobre a matéria:

EMENTA: EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO

REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.616/2018, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. ACÓRDÃO EMBARGADO DIVERGENTE DA ORIENTAÇÃO DO PLENÁRIO. EMBARGOS ACOLHIDOS.1. A remuneração de quaisquer agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e do disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislatura para sua fixação (art. 37, X e XI, CF). Precedentes. 2. Deve-se acolher os embargos de

divergência quando o acórdão embargado destoa não apenas do aresto paradigma, mas também da jurisprudência que, posteriormente, consolidou-se na Corte. Hipótese em que a divergência restou demonstrada.

3. Embargos de divergência acolhidos para dar provimento ao recurso extraordinário, a fim de declarar a inconstitucionalidade da lei municipal.

(RE 1217439 AgR-EDv, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-285 DIVULG 02- 12-2020 PUBLIC 03-12-2020).

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º DAS LEIS 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 E 11.692/2018 DO MUNICÍPIO DE SOROCABA SP. SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES. FIXAÇÃO DE SUA REMUNERAÇÃO. DECLARAÇÃO, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL APENAS EM RELAÇÃO AOS VEREADORES. REVISÃO DE SUBSÍDIOS DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, PREFEITO E VICEPREFEITO. OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. FIXAÇÃO PARA A LEGISLATURA SUBSEQUENTE. ARTIGO 29, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL. RECURSO PROVIDO.

1. Os subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito serão fixados pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no artigo 29, inciso V, da Constituição da República. 2. In casu, revela-se contrária à ordem constitucional a revisão dos subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito prevista no artigo 3º das Leis 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018 do Município de Sorocaba SP. Precedentes do STF. 3. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º das Leis 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018 do Município de Sorocaba SP.

(RE 1236916, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-097 DIVULG 22-04-2020 PUBLIC 23-04-2020).

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES. REMUNERAÇÃO. MAJORAÇÃO. FIXAÇÃO. LEGISLATURA SUBSEQUENTE. ART. 29, V, DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. AGRAVO IMPROVIDO. O Tribunal de

origem, ao constatar que os Atos 3 e 4/97 da Mesa da Câmara Municipal de Arapongas traduziram majoração de remuneração, agiram em conformidade com o entendimento pacífico desta Suprema Corte no sentido de que a remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no art. 29, V, da Constituição Federal. Precedentes. III Agravo regimental improvido.

(AI 776230 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 09/11/2010, DJe-227 DIVULG 25-11-2010 PUBLIC 26-11-2010 EMENT VOL-02439-02 PP-00327)

Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Constitucional. Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores. Fixação da remuneração. **Obrigatoriedade de ser feita na legislatura anterior para vigorar na subsequente. Princípio da anterioridade.** Precedentes. 3. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão recorrida. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AI 843758 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG12-03-2012 PUBLIC 13-03-2012).

À Luz da doutrina e jurisprudência pátria, verifica-se assim que, em conformidade com os princípios da moralidade, quadrienalidade, anterioridade e inalterabilidade, mesmo diante da supressão da expressão em uma legislatura para a subsequente., entende-se que a esta limitação temporal ainda persiste.

Pontua-se ainda que recentemente, O Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da matéria, objeto de recurso extraordinário (Tema 1.192). Contudo, o RE 1.344.400 ainda aguarda julgamento.

Tendo em vista o reconhecimento de repercussão geral, é certo que a decisão proferida produzirá efeitos em municípios de todo Brasil.

Entretanto nos parece pouco provável que a Suprema Corte mude o seu entendimento acerca da observância da anterioridade da legislatura no subsídio do Prefeito, isso porque o relator da matéria, Ministro Luiz Fux:

É inconstitucional lei municipal que prevê o reajuste anual do subsídio de agentes políticos municipais, por ofensa ao princípio da anterioridade, previsto no artigo 29, VI, da Constituição Federal.

V - EXPERIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS CIRCUNVIZINHOS

Ainda que a tese da legalidade do reajuste do subsídio do Prefeito Municipal tenha sido defendida por gestores de municípios espalhados por todo Brasil, recentemente, tivemos em nosso estado um caso emblemático, que nos serve de paradigma.

Trata-se do segundo maior município de Rondônia, Ji-Paraná. No inicio do ano de 2022, a Câmara Municipal de Ji-Paraná aprovou a Lei n. 3.476 e 3.477 de 8 de fevereiro de 2022, que fixa os valores dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários do Município e dispõe sobre a revisão salarial dos servidores da Câmara Municipal.

Inconformado com o dispositivo legal e no exercício da função de *custus legis* o Ministério Público Estadual, por meio do Procurador Geral de Justiça, manejou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI - 95) contra o respectivo dispositivo legal, alegando em síntese ofensa ao princípio da anterioridade da legislatura.

Sustentou o Ministério Público que, as normas impugnadas, possuem vício de inconstitucionalidade material, pois uma fixa subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários e a outra reajuste ao subsídio de Vereadores (agentes políticos eletivos) em violação à regra da anterioridade da legislatura, segundo a qual referidas alterações devem ser fixadas até o final da legislatura para vigorar na subsequente, o que é previsto no §1º do art. 110 da Constituição Estadual e art. 29, incs. V e VI, da Constituição Federal.

O Tribunal de Justiça de Rondônia em recente acórdão firmado (05/09/2022) reconheceu inconstitucionalidade material da norma Municipal que reajusta remuneração de agentes políticos municipais (Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores) para mesma legislatura, tendo em vista a violação ao princípio da anterioridade, previsto nos arts. 29, V e VI, da Constituição Federal, e 110, §1º, da Constituição Estadual, tudo em conformidade com jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal quanto ao tema.

O caso do município vizinho reforça a postura do Tribunal estadual acerca da matéria, entendendo pela obrigatoriedade do cumprimento da anterioridade da legislatura.

O precedente invocado também serve de alerta aos gestores públicos acerca do preenchimento dos requisitos constitucionais ao tratar dos subsídios dos agentes políticos.

VI - DO PARECER JURÍDICO DO PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO

Registra-se aqui, que o projeto de lei nº, encaminhado pelo Executivo Municipal veio acompanhado do Parecer Jurídico do Procurador

Geral do Município, que defende em síntese, a constitucionalidade do reajuste do subsídio do Prefeito na mesma legislatura.

Entende o nobre colega procurador que por trata-se de reajuste (correção inflacionária) não se estaria diante de aumento/alteração salarial, de forma que dispensa-se a observância do princípio da anterioridade da legislatura.

Corrobora sua tese em precedentes isolados de tribunais estaduais, sem contudo, mencionar a jurisprudência dominante da Suprema Corte e do TJ-RO.

Fica registrado o respeito e admiração pelo trabalho do Ilustríssimo PGM, entretanto, não se pode admitir que decisões isoladas se sobressaiam ao entendimento consolidado do STF e de decisões no controle concentrado de constitucionalidade do TJ-RO.

VII - DA INICIATIVA

Trata-se de maneira reservada pelo próprio texto constitucional, vejamos:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição, na Constituição do respectivo Estado e nos seguintes preceitos:

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, I, III, e 153, § 2º, I;

Fica assim evidente que os subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada iniciativa privativa de lei, que neste caso, é de competência do Poder Legislativo.

Nesse mesmo sentido, caminha a Lei Orgânica do Município de Primeiro Bueno:

Art. 61. Compete à Câmara Municipal, privativamente entre outras, as seguintes atribuições:

III - fixar o subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários e dos Vereadores, observando-se o disposto nos incisos V e VI do artigo 29 da Constituição Federal e o estabelecido nesta Lei Orgânica; (alterado pela Emenda nº 029/2021)

O autor do projeto (Executivo Municipal) argumenta que se trata apenas de reajuste e não de fixação do subsídio, de maneira que seria permitida iniciativa do Executivo Municipal.

Contudo, entendo que essa interpretação não deva prevalecer, uma vez que a regra utilizada em matérias de iniciativa privativa é: apenas o detentor da competência possui legitimidade para propor eventuais alterações.

Assim, o único legitimado para fixar/alterar a matéria seria Legislativo Municipal, restando comprovado no caso em tela tratar-se usurpação de iniciativa.

VIII - CONCLUSÃO

Após a análise dos documentos encaminhados, esta procuradoria entende que o projeto não cumpre com os dispositivos constitucionais elencados, bem como não está em conformidade com a Lei Orgânica do Município de Pimenta Bueno.

Sendo assim, opino pela rejeição da matéria pelo Plenário. Frisa-se contudo, que este parecer é meramente opinativo, cabendo aos nobres parlamentares realizarem a apreciação desta.

Aos vereadores, convém agir com cautela ao apreciar uma matéria tão sensível, como a que se está em discussão, sob o risco de futuramente serem responsabilizados pela atuação parlamentar.

É o parecer, S. M. J.

Pimenta Bueno RO, 19 de Dezembro de 2022.

**Cristiano Armondes de Oliveira
Procurador Legislativo
OAB/RO 6.536**

Av. Castelo Branco, 930 - Pimenta Bueno/RO - CEP 76.970-000

www.pimentabueno.ro.leg.br - camara@pimentabueno.ro.leg.br - (69) 3451-2015



Documento assinado eletronicamente por **CRISTIANO ARMONDES DE OLIVEIRA, PROCURADOR LEGISLATIVO**, em 19/12/2022 às 11:50, horário de Pimenta Bueno/RO, com fulcro no art. 17 da Resolução nº 529 de 05/11/2021.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site transparencia.pimentabueno.ro.gov.br, informando o ID **555797** e o código verificador **ACB2C63B**.

