



RESOLUÇÃO TCE/TO Nº 286/2017 – Pleno

1. Processo nº:	904/2017
2. Classe de Assunto:	3. Consulta
2.1. Assunto:	5. Consulta acerca do valor remuneratório devido e legal dos vereadores.
3. Consulente:	Antônio Valdonio Rodrigues Loiola CPF nº 001.700.951-00
4. Órgão:	Câmara Municipal de Gurupi
5. Relator:	Conselheiro Substituto Adauton Linhares da Silva
6. Representante do Ministério Público:	Procuradora de Contas Dra. LITZA LEÃO GONÇALVES
7. Procurador constituído nos autos:	Não atuou

EMENTA: CONSULTA. VALOR REMUNERATÓRIO DEVIDO E LEGAL DOS VEREADORES. CONHECIMENTO. RESPOSTA EM TESE. VEDAÇÃO DA MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS PARA A MESMA LEGISLATURA. OBRIGATORIEDADE DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. ARTIGO 29, INCISOS V E VI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE REVISÃO GERAL ANUAL PARA SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS. PUBLICAÇÃO. CONHECIMENTO AO CONSULENTE. ENCAMINHAMENTO À COORDENADORIA DO PROTOCOLO GERAL DESTE TRIBUNAL.

8. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes Autos de nº 904/2017 que versam sobre Consulta formulada a esta Corte de Contas pelo Senhor Antônio Valdonio Rodrigues Loiola, objetivando esclarecer o valor remuneratório devido e legal dos vereadores da Câmara Municipal de Gurupi/TO, bem como o princípio da anterioridade para fixação dos subsídios e a possibilidade de revisão geral anual dos mesmos, e

Considerando que foram preenchidos as formalidades e os requisitos estabelecidos no artigo 1º, XIX, § 5º da Lei nº 1.284/2001 e nos artigos 150 a 155 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas para conhecimento da presente consulta;

Considerando que a matéria está contemplada no âmbito dos dispositivos legais e regimentais deste Tribunal de Contas, portanto, preenchendo os requisitos de admissibilidade;

Considerando que o Regimento Interno deste Tribunal de Contas estabelece no artigo 152 que as decisões prolatadas por este Tribunal de Contas em virtude de resposta às consultas terão caráter normativo e força obrigatória, resultando em prejulgado de tese e não do caso concreto;

Considerando o Parecer nº 1265/2017 do Ministério Público de Contas do Estado do Tocantins;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamentos no art. 1º inciso XIX da Lei 1.284/2001 c/c arts. 294, XV do Regimento Interno deste Tribunal em:

8.1 conhecer da presente consulta;

8.2 responder à consulta nos termos constantes deste Voto, o qual passa a fazer parte integrante da decisão;

8.3 determinar:

8.3.1 a publicação da decisão no Boletim do Tribunal de Contas, nos termos do art. 341, § 3º do Regimento Interno deste Tribunal, para que surta os efeitos legais necessários;

8.3.2 o encaminhamento de cópia do Relatório, Voto e Resolução ao Consulente, bem como da Resolução Plenária nº 562/2011.

8.4 após cumpridas as formalidades legais e regimentais, sejam os presentes autos remetidos à Coordenadoria de Protocolo Geral, para providências de sua alçada.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 17 do mês de maio de 2017.

1. Processo nº:	904/2017
2. Classe de Assunto:	3. Consulta
2.1. Assunto:	5. Consulta acerca do valor remuneratório devido e legal dos vereadores.
3. Consulente:	Antônio Valdonio Rodrigues Loiola CPF nº 001.700.951-00
4. Órgão:	Câmara Municipal de Gurupi
5. Relator:	Conselheiro Substituto Aداuton Linhares da Silva
6. Representante do Ministério Público:	Procuradora de Contas Dra. LITZA Leão Gonçalves
7. Procurador constituído nos autos:	Não atuou

8. RELATÓRIO Nº 92/2017

8.1 Trata-se de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Gurupi/TO, Senhor Antônio Valdonio Rodrigues Loiola, objetivando esclarecer o valor remuneratório devido e legal dos vereadores da Câmara Municipal de Gurupi/TO, bem como o princípio da anterioridade para fixação dos subsídios e a possibilidade de revisão geral anual dos mesmos, nos termos dos quesitos abaixo suscitados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

- 1) A fixação dos subsídios dos Vereadores, Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários deve observar, necessariamente, o princípio da anterioridade?
- 2) na hipótese de não terem sido fixados trinta dias antes do pleito eleitoral, como prevê a Lei Orgânica local, podem ser fixados no presente exercício?
- 3) havendo regra expressa na Lei Orgânica Municipal de que na referida hipótese, devem ser mantidos os subsídios de todos os agentes políticos, admitindo a atualização do valor monetário pelo índice oficial vigente, devem ser mantidos os valores fixados no ato fixador para a legislatura 2.013/2016?
- 4) e se tiver havido revisão geral anual apenas dos subsídios dos Vereadores no exercício de 2.015, é este o valor que deve ser mantido, ressaltando-se que os do Presidente não sofreram alteração por já se encontrar dentro do limite constitucional?
- 5) a Constituição Federal não exige anterioridade em relação à fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo. Isto significa que podem ser fixados e alterados a qualquer tempo, conforme a conveniência dos interessados?
- 6) considerando-se que a lei que fixou os subsídios dos agentes políticos para a Legislatura 2.013/2016 tem vigência e eficácia temporárias, expirando-se em 31/12/2016, qual seria o instrumento e modo adequado para tal manutenção? O caso é de represtinação? Qual ato normativo deve ser ripristinado: o que fixou os subsídios para 2013/2016 ou o que fez revisão geral em 2.015? Deve ser mantido o valor vigente no último ano (2016)? Qual a espécie normativa adequada para realizar esta manutenção?
- 7) em sendo admitida a atualização desses valores, a título de recomposição, qual o período deveria ser atualizado? Iniciando-se em 2.013, ou em 2.016? Nesse caso, se o valor encontrado for superior aos limites legais pode ser aplicado?
- 8) cabe revisão geral anual no ano da vigência da nova lei, ou só no próximo ano?

8.2 A consulta veio acompanhada do Parecer Jurídico do órgão consultante concluindo nos seguintes termos:

“[...]”

A revisão geral anual tem previsão expressa no artigo 37, X, portanto, pode-se ser considerada lícito o reajuste de que tratou a Lei 2.268, de 30 de dezembro de 2.015, que entretanto, a nosso ver, não pode ser compreendido como fixação de subsídios, mas sim, mera revisão remuneratória constitucionalmente assegurada e, por conseguinte, o valor de R\$ 7.965,30 (sete mil, novecentos e sessenta e cinco reais e trinta centavos) que os Vereadores passaram a perceber no exercício de 2.016, decorrente de sua aplicação, não poderá ser adotado como fixação a ser mantida, embora seja o valor vigente no último ano da Legislatura, para os Vereadores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Portanto, entende-se que a norma legal a ser repristinada, em face da omissão do Poder Legislativo Municipal enunciada, é a Lei 2.062, de 6 de setembro de 2012, podendo, conforme faculta a Lei Orgânica local, ser atualizados em conformidade com os índices oficiais vigentes de recomposição do valor monetário e observando-se os limites constitucionais e legais que regem o assunto. [...]

8.3 A matéria foi examinada pela Diretoria Geral de Controle Externo deste Tribunal que exarou o Parecer Técnico nº 15/2017, opinando no sentido de:

- 1) Os SUBSÍDIOS do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Vereadores e dos Secretários Municipais deverão ser fixados por LEI - em sentido formal -, de iniciativa da Câmara Municipal (CF/88, art. 29, V e VI).
- 2) . Cada SUBSÍDIO deverá ser fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (CF/88, art. 39, § 4º).
- 3) Os SUBSÍDIOS do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais estão limitados ao SUBSÍDIO do Ministro do STF (CF/88, art. 29, V).
- 4) Os SUBSÍDIOS dos Vereadores estão limitados ao subsídio do Ministro do STF, a 75% do subsídio do Deputado Estadual e o total da despesa com os mesmos não poderá superar a 5% da receita do Município (CF/88, art. 29, VI e VII, e art. 37, XI).
- 5) Os limites previstos na EC n.º 25/2000 (Quadros 1, 2 e 3) devem ser cotejados, em face de sua plena vigência já marcada para 1º de janeiro do ano seguinte – início do próximo exercício financeiro.
- 6) Os valores pagos até então, a título de remuneração, não poderão ser majorados quando da fixação dos SUBSÍDIOS, salvo revisão geral anual de remuneração e subsídio de servidores públicos e agentes políticos, na mesma data e sem distinção de índices, se a LEI que a autorize houver sido editada antes de 05/07/2000 (CF/88, art. 37, X; LC 101/2000, art. 21 c/c art. 17, § 6º).

8.4 O Corpo Especial de Auditores emitiu o Parecer de Auditoria n.º 612/2017, subscrito pelo Conselheiro Substituto Márcio Aluízio Moreira Gomes, concluindo no sentido de:

“8.8. In casu, embora tenha sido anexado à consulta um parecer jurídico, constata-se não ter o mesmo abarcado pontualmente todos os questionamentos arguidos, furtando, portanto, ao cumprimento da exigência desse critério para conhecimento da consulta, consoante disposição específica do artigo 150, V, do RITCE.

8.9. De todo modo, mormente por ser a matéria objeto das perguntas formuladas relevante para a administração pública, deve-se, por este motivo, oportunizar ao responsável o comparecimento ao processo objetivando o saneamento da falha apontada.

8.10. Outrossim, e de igual maneira, quando do retorno do processo a este Tribunal de Contas, deverá o Corpo ou Unidade Técnica, manifestar-se a respeito de todos os pontos elencados à oportunidade da análise da consulta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8.11. Em razão de todo o exposto, opino no sentido de serem os autos enviados ao Gabinete do Conselheiro Relator, para, caso assim entenda, acolher e adotar as providências anteriormente expendidas.”

8.5 O Ministério Público junto a esta Corte de Contas manifestou-se por meio do Parecer nº 1265/2017, subscrito pela Procuradora de Contas Litzia Leão Gonçalves, opinando para que a presente consulta seja conhecida e “*informado* o consulente acerca da vedação a majoração de subsídios de Prefeito, de Vice-Prefeito, Vereadores e Secretários para a mesma legislatura, em virtude do princípio da anterioridade; que na hipótese de não terem sido fixados os subsídios em data prevista na Lei Orgânica local, para não afrontar a Constituição Federal, faz necessário o cumprimento da última regra vigente; e a inconstitucionalidade, segundo o Supremo Tribunal Federal, de aplicação de revisão geral anual para os subsídios dos Vereadores.”

É o relatório.

. VOTO

9.1 As consultas dirigidas a este Tribunal são reguladas pelo artigo 1º, XIX e § 5º da Lei nº 1.284/2001 c/c os artigos 150 a 155 do Regimento Interno deste Tribunal:

“Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual, e na forma estabelecida nesta Lei:

[...]

XIX – decidir sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

(...)

§ 5º - A resposta à consulta, a que se refere o inciso XIX deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Art. 150 - A consulta quanto a dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, formulada ao Tribunal de Contas, deverá revestir-se das seguintes formalidades:

I - ser subscrita por autoridade competente;

II - referir-se a matéria de competência do Tribunal de Contas;

III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada, com a formação de quesitos objetivos;

IV - conter o nome legível, a assinatura e a qualificação do consulente;

V - ser instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 1º - além dos presidentes dos partidos políticos, entende-se por autoridade competente de que trata o inciso I do *caput* deste artigo:

I - em âmbito estadual:

a) o Governador do Estado;

b) O Presidente da Assembleia Legislativa;

c) o Presidente do Tribunal de Justiça;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

d) o Procurador-Geral de Justiça;
e) os Secretários de Estado e dirigentes de órgãos da administração indireta;

II. em âmbito municipal:

a) O Prefeito Municipal;

b) O Presidente da Câmara.

§ 2º. O Tribunal de Contas não conhecerá de consulta que não atendam aos requisitos previstos neste artigo ou quando entender que está formulada de modo ininteligível ou capcioso.

§ 3º. A consulta poderá ser formulada em tese, ou versa sobre dúvidas quanto à interpretação e aplicação da legislação em caso concreto, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

§ 4º. As consultas que versarem sobre matéria objeto de auditoria e inspeção em curso no órgão ou entidade consulente serão sobrestadas.

Art. 151. As consultas depois de autuadas, serão instruídas pelos órgãos técnicos que se pronunciarão sobre o atendimento das formalidades previstas no artigo anterior.

§ 1º. Concluída a instrução, o Relator emitirá relatório e voto, submetendo-os à deliberação do Tribunal Pleno.

§ 2º. O Tribunal Pleno, na apreciação da consulta deverá manifestar-se, em caráter preliminar, sobre o seu conhecimento, quando for o caso.

Art. 152. As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas em virtude de consultas terão caráter normativo e força obrigatória. Importando em prejulgamento de tese e não do caso concreto.

Parágrafo único. Se do reexame, por proposta de Conselheiro ou de representante do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas, de decisão do Tribunal de Contas, adotada em virtude de consulta, ocorrerem alterações no prejulgado, a orientação que vier a ser estabelecida terá força obrigatória a partir de sua publicação.

Art. 153. O consulente poderá, a qualquer tempo, repetir a consulta, desde que sobrevenham fatos que importem na modificação da decisão.

Art. 154. O Tribunal de Contas, verificando que a matéria a que se refere a consulta já foi objeto de deliberação, remeterá ao consulente cópia da decisão anterior.

Art. 155. Nas consultas será sempre ouvido o Ministério público Especial junto ao Tribunal de Contas.”

9.2 Assim, vislumbra-se que a consulta atende aos requisitos de admissibilidade, tendo em vista que o consulente é parte legítima para formulá-la, o objeto enquadra-se à matéria de competência desta Corte de Contas, e ainda, por tratar-se de dúvida quanto à aplicação de dispositivos legais ou regulamentares em tese.

9.3 Impende registrar que a resposta a esta consulta tem caráter normativo e força obrigatória, resultando em prejulgamento de tese e não do caso concreto, nos termos do artigo 152 do Regimento Interno deste Tribunal.

9.4 Quanto ao mérito, o questionamento refere-se ao valor remuneratório devido e legal dos vereadores, tendo como primeiro quesito a seguinte questão:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

“a) a fixação dos subsídios dos Vereadores, Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários deve observar, necessariamente, o princípio da anterioridade?”

9.4.1 O artigo 39, § 4º da Constituição Federal, reconhece que os agentes políticos (...) serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória” (...).

9.4.2 Considera-se como agentes políticos aqueles que desempenham atividade típica de governo, cumprindo as funções de executores das diretrizes traçadas pelo Estado. Os agentes políticos exercem, pois, as atividades fixadoras de metas, diretrizes e planos governamentais essenciais para a consecução dos objetivos públicos, sendo eles os chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os ministros e secretários de Estado, os senadores, deputados e vereadores.

9.4.3 No que diz respeito a remuneração dos Vereadores, Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários, o art. 29, incisos V e VI, da Constituição Federal, dispõe:

“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:

(...)

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 - 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:” (...)

9.4.4 Em que pese estar expreso no texto constitucional o princípio da anterioridade apenas para os Vereadores, a interpretação dos dispositivos citados deve ser feita de maneira sistemática e não literal, de modo a não permitir que princípios basilares da Administração Pública, notadamente os da moralidade e da impessoalidade, sejam inobservados, em flagrante desrespeito ao interesse público.

9.4.5 A alteração dos subsídios de agentes políticos municipais no curso da legislatura contraria o interesse público, na medida em que dá margem a práticas antiéticas, permitindo aos Vereadores a prerrogativa de manipular os valores das remunerações, seja em benefício próprio ou de aliados políticos, seja em represália aos seus desafetos políticos.

9.4.6 Nesse sentido, também é o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

“EMENTA: INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. QUESTÃO DE



ORDEM SUPERADA. LEI MUNICIPAL. AUMENTO DE SUBSÍDIO DE VICE-PREFEITO. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. FIXAÇÃO APÓS O RESULTADO DA ELEIÇÃO. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. INOBSERVÂNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRETENSÃO ACOLHIDA.

1. Atendido o art. 948 do CPC de 2015, a questão de ordem ficou superada.

2. O subsídio dos agentes políticos deverá ser fixado por lei específica de iniciativa da Câmara Municipal para a legislatura subsequente.

3. Pelo princípio da anterioridade previsto para a fixação dos subsídios, a lei mencionada deve preceder ao pleito eleitoral, para assegurar a moralidade e impessoalidade.

4. Logo, é inconstitucional a norma que aumenta o subsídio do Vice-Prefeito Municipal, após o resultado da eleição.

5. Incidente de arguição de inconstitucionalidade conhecido e acolhido para declarar a inconstitucionalidade do texto "...e o subsídio mensal do vice-prefeito corresponderá a R\$9.500,00 (nove mil e quinhentos reais)..." do art. 1º da Lei municipal nº 1.610, de 2012, de Igarapé." (Arguição de Inconstitucionalidade, Processo nº 1.0301.13.000587-1/003, Relator: Desembargador Caetano Levi Lopes, julgado em 08/02/2017, TJMG)

9.4.7 Na lição de HELY LOPES MEIRELLES¹ "A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, art. 37, caput). Não se trata - diz *Hauriou*, o sistematizador de tal conceito - da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração". No mesmo sentido o ensinamento de DIÓGENES GASPARINI.²

9.4.8 Para CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO³ o princípio da moralidade administrativa implica na obrigatoriedade para a Administração e seus agentes de atuar segundo princípios éticos, compreendendo-se em seu âmbito os princípios da lealdade e boa-fé. LUCIA VALLE FIGUEIREDO⁴ traz o conceito para o plano prático ao afirmar que "o princípio da moralidade vai corresponder ao conjunto de regras de conduta da Administração que, em determinado ordenamento jurídico, são consideradas os *standards* comportamentais que a sociedade deseja e espera."

9.4.9 Desse modo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), também teve o entendimento de que as remunerações dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e dos Vereadores serão fixadas pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, conforme disposto no art. 29, inciso IV da Constituição Federal. Assim, segue julgados de ambas as Turmas da Suprema Corte:

"Prefeito. Subsídio. Art. 29, V, da Constituição Federal. Precedente da Suprema Corte. 1. Já assentou a Suprema Corte que a norma do art. 29, V, da Constituição Federal é auto-aplicável. 2. O subsídio do prefeito é

¹ Direito Administrativo Brasileiro, obra citada, pg. 83.

² Direito Administrativo, obra citada, pg. 07.

³ Curso de Direito Administrativo, obra citada, pg. 69.

⁴ Curso de Direito Administrativo, obra citada, pg. 56.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

fixado pela Câmara Municipal até o final da legislatura para vigorar na subsequente. 3. Recurso extraordinário desprovido” (RE 204.889/SP, Rel. Min. Menezes Direito, Primeira Turma, DJe 16.5.2008).

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADORES. REMUNERAÇÃO. FIXAÇÃO. LEGISLATURA SUBSEQÜENTE. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. CF/88, ART. 29, V. 1. Princípio da anterioridade - A remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente (CF, art. 29, V). Precedentes. 2. As razões do regimental não atacam os fundamentos da decisão agravada. 3. Agravo regimental improvido” (RE-AgR 229.122/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, 2ª Turma, DJe 19.12.2008).

9.4.10 Aliás, a preocupação da Suprema Corte com o princípio da anterioridade, que preside a fixação da remuneração não é nova, datando de pelo menos 1.955, ano em que foi decidido o Recurso Extraordinário n. 25.793-segundo, de São Paulo, Relator o Ministro Mario Guimarães:

“Ementa – Não podem as Câmaras Municipais alterar, durante o período do mandato, o subsídio de seus vereadores ou do prefeito. O princípio contido no art. 86, da Constituição Federal, pois que visa impedir possível pressão do legislativo sobre o executivo, é aplicável a outras entidades de direito público: Estados e Municípios.”⁵

9.4.11 Registro que quanto a majoração do subsídio dos Vereadores e a aplicação do princípio da anterioridade da norma que fixa este subsídio, esta Corte de Contas já se manifestou por meio da Resolução nº 562/2011 – TCE/TO – Pleno, processo nº 4073/2011, em, que teve o seguinte entendimento:

“EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Talismã. Conhecimento da consulta. No mérito, responder ao consulente que não há possibilidade de se alterar o subsídio do Vereador para vigorar na mesma legislatura, em razão da regra da legislatura (princípio da anterioridade). Para a fixação do subsídio deve observar as definições e limites para as despesas com pessoal do Poder Legislativo especificadas no art. 29, VI, "a" e art. 29-A, §1º, ambos da Constituição Federal e nos arts. 18 a 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo todas as normas serem verificadas e respeitadas, a fim de evitar o comprometimento dos gastos públicos além dos limites fixados nas referidas normas. É vedada a fixação dos subsídios da edilidade em parte fixa e variável, conforme tem-se afirmado pelo art. 39, § 4º da CF, que o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Remessa das Resoluções Plenárias n°s 370/2005, 699/2006, 934/2009,

⁵ O artigo 86 da Constituição de 1946 tinha a seguinte redação: “No último ano da legislatura anterior à eleição para Presidente e Vice Presidente da República, serão fixados os seus subsídios pelo Congresso Nacional.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

653/2008 e 456/2007. Ciência à autoridade consulente. Publicação. Arquivamento.”

9.4.12 Por essas razões, conclui-se que o subsídio não apenas de Vereadores, mas também de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, deverão ser fixados na legislatura anterior para vigorar na subsequente, antes da data das eleições municipais.

9.5 No que diz respeito ao segundo questionamento:

b) na hipótese de não terem sido fixados trinta dias antes do pleito eleitoral, como prevê a Lei Orgânica local, podem ser fixados no presente exercício?

9.5.1 Conforme já demonstrado no item anterior, não é possível a fixação dos subsídios sem a observância do princípio da anterioridade, de acordo com o art. 29, incisos V e VI da Constituição Federal e entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.

9.6 No tocante aos itens “c” e “d”, entendo que os mesmos podem ser respondidos conjuntamente:

“c) havendo regra expressa na Lei Orgânica Municipal de que na referida hipótese, devem ser mantidos os subsídios de todos os agentes políticos, admitindo a atualização do valor monetário pelo índice oficial vigente, devem ser mantidos os valores fixados no ato fixador para a legislatura 2.013/2016?”

“d) e se tiver havido revisão geral anual apenas dos subsídios dos Vereadores no exercício de 2.015, é este o valor que deve ser mantido, ressaltando-se que os do Presidente não sofreram alteração por já se encontrar dentro do limite constitucional?”

9.6.1 De acordo com o que já foi respondido no item “a”, o subsídio dos Vereadores, deverá ser fixado na legislatura anterior para vigorar na subsequente, antes da data das eleições municipais, para que não seja contrariado o interesse público e os princípios da anterioridade, moralidade e impessoalidade.

9.6.2 Nesse sentido, apresento alguns entendimentos jurisprudenciais que elucidam o tema:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. VEREADORES. AUMENTO, DE FORMA RETROATIVA. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 29, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que a remuneração de Prefeito, de Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal para a legislatura subsequente, em conformidade com o art. 29, V, da Constituição Federal.

2. Caso em que inobservado o art. 29, V, da Carta Magna, pois os vereadores majoraram, de forma retroativa, sua remuneração.

3. Agravo regimental desprovido.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

(STF – RE: 458413/RS – Rio Grande do Sul, Relator: Ministro Teori Zavascki, julgamento: 06/08/2013, Segunda Turma, DJe 21/08/2013)

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SUBSÍDIOS DE PREFEITO E VEREADORES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. Fixação para legislatura subsequente. Princípio da anterioridade. Precedentes. 2. O Tribunal a quo não julgou válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição da República. Inadmissibilidade do recurso pela alínea c do art. 102, inc. III, da Constituição da República. Precedente.”

(STF – RE: 484307/PR – Paraná, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, julgamento: 23/03/2011, Primeira Turma, DJe 07/04/2011).

“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.”

(STF – AI 843758/RS – Rio Grande do Sul, Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgamento: 28/02/2012, DJe: 12/03/2012).

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VEREADORES. IMPOSSIBILIDADE DE MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS PARA A MESMA LEGISLATURA. LEIS MUNICIPAIS NS. 3.055/2010 E 3.086/2011 DE BATATAIS. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO PROVIDO.”

(STF – RE 728870/SP – São Paulo, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, julgamento: 27/02/2017, DJe: 10/03/2014)

9.6.3 Assim, conforme já foi exaustivamente demonstrado neste Voto, é pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que na hipótese de não terem sido fixados em data prevista na Lei Orgânica local os subsídios dos Vereadores, Prefeitos e Vice-Prefeitos, para não afrontar a Constituição Federal, faz necessário o cumprimento da última regra vigente, por ter sido adotado pelo constituinte o princípio da inalterabilidade do subsídio dos agentes políticos durante a legislatura em curso.

9.6.4 Conforme demonstrado no parecer do Ministério Público de Contas do Estado do Tocantins, a Suprema Corte tem entendimento que a regra da legislatura é incompatível com a revisão geral anual para o subsídio dos Vereadores, sendo inaplicável aos mesmos a norma contida no art. 37, inc. X da Constituição Federal, ou seja, a revisão geral anual, instituto exclusivo dos servidores públicos. Vejamos alguns julgados do STF:

“EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. 2. Inconstitucionalidade de Lei Municipal. 3. Impossibilidade de vinculação do reajuste anual dos agentes políticos municipais ao reajuste dos vencimentos dos servidores públicos. 4. Ausência de argumentos suficientes a infirmar a decisão recorrida. 5. Agravo regimental a que se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

nega provimento.” (STF - ARE 866.736-AgR/SP – São Paulo, Relator: Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgamento: 20/10/2015, DJe: 05/11/2015).

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. VINCULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS LOCAIS À REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. INADMISSIBILIDADE. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/1973.

1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal, no sentido da inconstitucionalidade de vinculação dos subsídios devidos aos agentes políticos locais (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores) à remuneração estabelecida em favor dos servidores públicos municipais.

2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada.

3. Agravo regimental conhecido e não provido.”

(STF - RE 892854/SP – São Paulo, Relatora: Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, Julgamento: 09/12/2016, DJe: 16/12/2016).

“DECISÃO: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. A REMUNERAÇÃO DOS VEREADORES É FIXADA PELA CÂMARA MUNICIPAL EM UMA LEGISLATURA PARA A SUBSEQUENTE. EFEITO EX NUNC: EXCEPCIONALIDADE NÃO DEMONSTRADA. PRECEDENTES. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

(...).

Apreciada a matéria trazida na espécie, DECIDO. 3. Razão jurídica não assiste à Recorrente.

(...)

5. Contrariamente ao alegado pelo Recorrente, tem-se no julgado do Tribunal de Justiça paulista: “Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade de disposições das Leis Complementares Municipais ns. 150/2009, 173/2010, 192/2011 e 215/2012 do Município de Tupã, que dispõem sobre a revisão anual do subsídio pago aos Vereadores daquele município. A ação foi ajuizada pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo, por violação aos artigos 5º, ‘caput’, e seu § 1º; 24, § 2º, ns. 1 e 4; 111; 115, inciso XI; e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. (...) Com efeito, tem-se que as leis complementares ns. 150/2009, 173/2010, 192/2011 e 215/2012, do município de Tupã, afrontam dispositivos da Constituição Estadual, posto que a observância à regra da legislatura é incompatível com a revisão geral anual para o subsídio dos Vereadores. Isto porque, quanto aos servidores em geral, se não há objeção para a concessão de reajustes que não impliquem apenas revisão anual geral, o mesmo não se pode dizer dos Vereadores, que são remunerados exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, em cada legislatura para a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

subsequente, e que, portanto, não poderiam ser alcançados pelas referidas leis complementares. Tal situação, efetivamente, vem a camuflar verdadeiro aumento de remuneração, sob a terminologia de 'revisão geral'. (...) Entretanto, não é aplicável aos Vereadores a norma contida no artigo 115, XI da Carta Bandeirante, nem tampouco a do art. 37, X da Constituição Federal, exclusivas dos servidores públicos. Em relação à fixação de seu subsídio, os agentes políticos municipais dispõem de norma expressa, trazida pela própria Constituição Federal, que estabelece: (...) Deste modo, nota-se que a sistemática remuneratória dos Vereadores tem regramento peculiar e próprio na Constituição Federal, pois, além da 'regra da legislatura', há previsão dos seguintes parâmetros: 1. limites que associam a população do Município à fração do que percebem os Deputados Estaduais para a definição dos subsídios dos Vereadores (CF/88, art 29, inciso VI, com a redação dada pela EC n. 25/00); 2. limites em percentual da receita do Município para as despesas com remuneração de Vereadores (5%, nos termos do art. 29, inciso VII, da CF, com redação dada pela EC n. 01/92); 3. limites percentuais associados ao somatório da receita tributária e transferências constitucionais inerentes ao Município considerado (art. 29-A, incluído pela EC n. 25/00). Nesse passo, permite-se chegar à conclusão de que não se aplica aos membros do Legislativo Municipal a unidade de índice de revisão, válida para o funcionalismo em geral. E, além disso, que não há revisão geral anual para os Vereadores, sob pena de desrespeito ao disposto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, ou seja, a 'regra da legislatura' (...) Ante o exposto, pelo meu voto, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade das Leis Complementares ns. 150/2009, 173/2010, 192/2011 e 215/2012 do Município de Tupã, em relação à expressão 'e Agentes Políticos do Legislativo'" (fls. 314-321, grifos nossos). Esse entendimento harmoniza-se com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, que assentou que "a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente. C.F., art. 29, V" (RE 206.889, Relator o Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 13.6.1997). Assim, por exemplo: "A Lei Maior impôs tratamento jurídico diferenciado entre a classe dos servidores públicos em geral e o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais. Estes agentes públicos, que se situam no topo da estrutura funcional de cada poder orgânico da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, são remunerados exclusivamente por subsídios, cuja fixação ou alteração é matéria reservada à lei específica, observada, em cada caso, a respectiva iniciativa (incisos X e XI do art. 37 da CF/88). - O dispositivo legal impugnado, ao vincular a alteração dos subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado às propostas de refixação dos vencimentos dos servidores públicos em geral ofendeu o inciso XIII do art. 37 e o inciso VIII do art. 49 da Constituição Federal de 1988. Sobremais, descon siderou que todos os dispositivos constitucionais versantes do tema do reajuste estipendiário dos agentes públicos são manifestação do magno princípio da Separação de Poderes. Ação direta de inconstitucionalidade procedente" (ADI 3.491, Relator o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJ 23.3.2007, grifos nossos). "VEREADORES. REMUNERAÇÃO. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL.



CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 29, INCISO V. E da competência privativa da Câmara Municipal fixar, até o final da legislatura, para vigorar na subseqüente, a remuneração dos vereadores. O sistema de remuneração deve constituir conteúdo da Lei Orgânica Municipal - porque se trata de assunto de sua competência -, a qual, porem, deve respeitar as prescrições estabelecidas no mandamento constitucional (inciso V do artigo 29), que é norma de eficácia plena e autoaplicável. Recurso extraordinário não conhecido” (RE 122.521, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ 6.12.1991). “RECURSO EXTRAORDINÁRIO - VINCULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS LOCAIS À REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS - INADMISSIBILIDADE - EXPRESSA VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 37, XIII) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Revela-se inconstitucional a vinculação dos subsídios devidos aos agentes políticos locais (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores) à remuneração estabelecida em favor dos servidores públicos municipais. Precedentes” (RE 411.156-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, Dje 19.12.2011, grifos nossos). Dessa orientação jurisprudencial não divergiu o acórdão recorrido. [...] 7. Pelo exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).”

(STF - RE 800617/SP – São Paulo, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, julgamento: 16/04/2014, DJe: 23/04/2014).

9.6.5 Nesse sentido, os Vereadores devem ser remunerados exclusivamente por subsídios, fixado em parcela única, em cada legislatura para a subseqüente, não se aplicando para os membros do Legislativo Municipal a unidade de índice de revisão, válida para o funcionalismo público em geral, pois conforme a Constituição Federal e precedentes jurisprudenciais do STF, não há revisão geral anual para os Vereadores, sob pena de contrariar o disposto no art. 29, inc. VI da nossa Carta Magna.904

9.6.6 Portanto, não é aplicável aos Vereadores a norma contida no artigo 37, inciso X da Constituição Federal, exclusiva dos servidores públicos.

9.7 Quanto a dúvida questiona na letra “e”:

“e) a Constituição Federal não exige anterioridade em relação à fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo. Isto significa que podem ser fixados e alterados a qualquer tempo, conforme a conveniência dos interessados?”

9.7.1 Observa-se que este apontamento já foi respondido nesta Consulta, no sentido de que também deve ser observado o princípio da anterioridade para agentes políticos do Poder Executivo.

9.8 No que diz respeito ao perguntado na letra “f”:

“f) considerando-se que a lei que fixou os subsídios dos agentes políticos para a Legislatura 2.013/2016 tem vigência e eficácia temporárias, expirando-se em 31/12/2016, qual seria o instrumento e modo adequado para tal manutenção? O caso é de represtinação? Qual ato normativo deve ser ripristinado: o que fixou os subsídios para 2013/2016 ou o que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

fez revisão geral em 2.015? Deve ser mantido o valor vigente no último ano (2016)? Qual a espécie normativa adequada para realizar esta manutenção?”

9.8.1 De acordo com o que já foi respondido nos questionamentos “c” e “d”, não havendo norma atual que discipline os subsídios dos agentes políticos, deve ser cumprido a última regra vigente, não podendo os mesmos se utilizar de índice de revisão geral como já demonstrado nesta Consulta, sob pena de contrariar a Constituição Federal, por possuírem regramento peculiar próprio.

9.9 As dúvidas dos itens “g” e “h”, podem ser respondidas conjuntamente, por já terem sido explanadas nos outros questionamentos e por serem conexas:

“g) em sendo admitida a atualização desses valores, a título de recomposição, qual o período deveria ser atualizado? Iniciando-se em 2.013, ou em 2.016? Nesse caso, se o valor encontrado for superior aos limites legais pode ser aplicado?”

“h) cabe revisão geral anual no ano da vigência da nova lei, ou só no próximo ano?”

9.9.1 Conforme já demonstrado acima, não é permitido a tal atualização e nem a aplicação da revisão geral anual para os subsídios dos Vereadores, por serem inconstitucionais.

9.10 Dessa forma, acolho *in tontum* o posicionamento do Ministério Público de Contas no parecer nº 1265/2017, por entender não ser possível a majoração de subsídios de Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores e Secretários para a mesma legislatura, em virtude do princípio da anterioridade; e na hipótese de não terem sido fixados os subsídios em data prevista na Lei Orgânica local, deve ser cumprido a última regra vigente; e conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, é inconstitucional a aplicação de revisão geral anual para os subsídios de agentes políticos.

9.11 Feitas as considerações necessárias quanto aos questionamentos, VOTO para que este Tribunal acate as providências abaixo mencionadas, adotando a decisão sob a forma de Resolução que ora submeto a deliberação deste Colendo Pleno, no sentido de:

9.11.1 conhecer da presente consulta;

9.11.2 responder à consulta nos termos constantes deste Voto, o qual passa a fazer parte integrante da decisão;

9.11.3 determinar:

9.11.3.1 a publicação da decisão no Boletim do Tribunal de Contas, nos termos do art. 341, § 3º do Regimento Interno deste Tribunal, para que surta os efeitos legais necessários;

9.11.3.2 o encaminhamento de cópia do Relatório, Voto e Resolução ao Consulente, bem como da Resolução Plenária nº 562/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

9.11.4 após cumpridas as formalidades legais e regimentais, sejam os presentes autos remetidos à Coordenadoria de Protocolo Geral, para providências de sua alçada.

GABINETE DA QUARTA RELATORIA, em Palmas, Capital do Estado, aos dias do mês de maio de 2017.

ADAUTON LINHARES DA SILVA
Conselheiro Substituto/Relator
Convocação nº 47/2017