



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 014/2023.

Dispõe sobre o Projeto de Lei CMI n.º 005/2023, de autoria da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Ibiracú.

I – RELATÓRIO:

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa da Câmara Municipal, por intermédio de sua Comissão de Finanças e Orçamento que “Dispõe sobre a fixação dos subsídios dos Secretários, Procurador Geral e Controlador Geral do Município de Ibiracú e dá outras providências.”

Em sua justificativa, que apresenta a proposição, a ilustre Comissão de Finanças e Orçamento da Casa, argumenta o seguinte, *in verbis*:

“A presente proposição tem por objetivo a fixação dos subsídios dos Secretários, Procurador Geral e Controlador Geral do Município de Ibiracú para vigorar no âmbito do Município de Ibiracú.

Com efeito, os subsídios dos Secretários, Procurador Geral e Controlador Geral do Município de Ibiracú também se sujeitam aos mandamentos constantes dos arts. 29, V e 39, § 4º, da Constituição Federal, os quais determinam a fixação por lei de iniciativa da Câmara Municipal e remuneração exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, bem como aos limites de gastos com pessoal, conforme definido nos arts. 19 e 20 da LRF.

Observa-se, pelos valores propostos - que não diferem daqueles pretendidos/indicados pelo Executivo Municipal, através do OF/PMI/GAB/080-2023, de 24 de março de 2023, recebido em 03 de abril de 2023 - que os mesmos se encontram dentro dos requisitos legais, mormente porque conforme se pode inferir dos documentos que instruem a presente proposição, fornecidos pelo próprio Executivo, existe adequação orçamentária e financeira para tal elevação, bem como sua eventual fixação se encontra dentro dos limites de gastos com pessoal previstos para o corrente exercício e para os demais.

Cumpra assinalar que os subsídios dos Secretários, Procurador Geral e Controlador Geral do Município de Ibiracú é o mesmo desde 2012 e, de lá para cá nenhum reajuste real - pois somente houve reposição inflacionária -, foi concedido, de sorte que há mais de 11 (onze) anos que o valor dos subsídios para essa categoria não é revisto.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Releva assinalar, conforme destacado pelo próprio Executivo, que diante da inexistência de revisão nos anos anteriores, ocorreu uma significativa desvalorização do subsídio, havendo, pois, a necessidade de sua readequação.

A iniciativa está sendo observada no caso, conforme preceitua o art. 29, V, da Constituição Federal e art. 44, § 1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal.

O valor que está sendo fixado encontra-se dentro de limites razoáveis e entende-se como adequados à realidade local.

Estamos certos de que a presente proposição merecerá o apoio dos demais integrantes desta Egrégia Casa de Leis, pois reflete a um só tempo, a necessidade de readequação do valor do subsídio para os cargos da alta Administração, em face das suas complexidades e responsabilidade e, bem assim, a valorização dos servidores que os ocupam."

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data de 07/06/2023 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 12/06/2023, sendo que houve publicação no Diário Oficial de 13/06/2023.

Após a Secretaria da Casa proceder ao *Estudo de Técnica Legislativa*, os presentes autos foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

A proposição em testilha tem o propósito de fixar novos subsídios para os Secretários Municipais, Procurador Geral e Controlador Geral, estes dois últimos por terem status de Secretários,

A matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa que são assegurados ao Município insculpidos no artigo 30, inciso I da Constituição Federal e não conflita com a Competência Privativa da União Federal (*art. 22 da Constituição Federal*) e também não conflita com a Competência Concorrente entre a União Federal, Estados e Distrito Federal (*art. 24 da Constituição Federal*).





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

A propósito, o art. 29, V, da Constituição Federal, estabelece a seguinte regra:

"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;"

Assim, fica clara a competência da Câmara de Vereadores para fixar, através de lei, o subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais. Todavia, o referido artigo silencia no tocante à alteração da remuneração destes agentes políticos.

Para tanto, importante analisar o art. 37 da Constituição Federal, do qual retira-se importante norma a saber:

"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 e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices."

Portanto, faz-se necessária lei específica para fins de alteração do valor do subsídio percebido pelos Secretários Municipais, cuja competência de iniciativa de lei é tão somente do Poder Legislativo, consoante interpretação sistêmica das normas dos arts. 29, V e 37, X, ambas da Constituição Federal.

Neste mesmo sentido é a lição de *María Sylvia Zanella Di Pietro*, referindo-se à competência para fixação e alteração dos subsídios na Administração Pública:

"Os (subsídios) de Prefeito, Vice-Prefeito, Secretário Municipais e Vereadores serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, conforme artigo 29, incisos V e VI.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

[...]

Quanto à alteração dos subsídios, também somente poderá ser feita por lei, observadas as mesmas regras quanto à iniciativa legislativa e observada também a norma do artigo 169, § 1º, I, que exige, para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes." (in Direito Administrativo. 17º. São Paulo: Atlas, 2004. p. 453-454)

No que concerne à possibilidade de alteração dos subsídios dos Secretários Municipais - e também do Prefeito e do Vice-Prefeito - na mesma legislatura, o art. 29, V, da Constituição Federal, como já dito, silencia a respeito. Tal vedação somente se faz presente no inciso VI do mesmo artigo, referindo-se exclusivamente ao subsídio dos Vereadores, no curso do mandato. Assim, na Constituição Federal não há proibição.

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Ibiracú dispõe o que segue, *in verbis*:

"Art. 17. Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, e especialmente:

(...)

XI - *fixar os subsídios dos Vereadores e do Presidente da Câmara Municipal, através de lei específica de sua iniciativa, respeitado o limite de setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais e cinco por cento da receita municipal, observado, ainda, o disposto nos arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I da Constituição Federal;*

XII - fixar os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, através de lei específica de sua iniciativa, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I da Constituição Federal.

(...)

Art. 72. O Município instituirá Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

(...)

§ 5º. O membro de Poder, o detentor de mandato e os Secretários 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, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI da Constituição Federal."





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Ora, diante da análise das normas em comento, compreende-se que não há impedimento legal para a alteração do subsídio dos Secretários Municipais na mesma legislatura, desde que observadas às normas municipais, bem como as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal (*previsão orçamentária e limite com gastos de pessoal*).

Importa ressaltar que o princípio da anterioridade da legislatura, que consiste na impossibilidade de fixar ou alterar subsídios na própria legislatura dos agentes políticos, era a regra que impera no ordenamento jurídico brasileiro até 1998, quando que por meio da Emenda Constitucional (EC) n.º 19/1998, que deu nova redação ao inciso V, do art. 29 da Constituição Federal, a obrigatoriedade de sua adoção deixou de existir para a fixação dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais. Confirma-se, a propósito, a redação do inciso V, do art. 29 da CF/88 antes e depois da EC n.º 19/98:

Antes da EC 19/98:

"Art. 29. (...)

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

Depois da EC 19/98:

"Art. 29. (...)

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;"

A partir de então, a Constituição Federal deixou de obrigar a observância do princípio da anterioridade da legislatura para a fixação do subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais (*secretários, agora de forma expressa*) pelas câmaras municipais.

A Constituição do Estado do Espírito Santo, por meio da EC n.º 48/2004, em homenagem ao princípio da simetria constitucional, passou a não prever, em seu art. 26, a exigência da adoção deste princípio na regulamentação da fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo Municipal. Confia-se:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

"Art. 26. O subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais e dos Vereadores serão fixados, observado o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 48, de 14 de dezembro de 2004)

I - os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõe os artigos 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;"

A propósito da questão, o E. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, por meio do Parecer Consulta n.º 0002/2023-1 - Plenário, assim se manifestou sobre a questão, *in verbis*:

"DIREITO PROCESSUAL – CONSULTA – FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS (PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS) – POSSIBILIDADE DE NÃO APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DESDE QUE NÃO PREVISTA NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL.

1. A partir da EC/1998, a CF deixou de obrigar a observância do princípio da anterioridade da legislatura para a fixação do subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais;
2. Quando estabelecidos critérios em Lei Orgânica Municipal, exige-se que a fixação de subsídios de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais sejam feitos em período anterior a legislatura subsequente;
3. Mediante Emenda à Lei Orgânica Municipal há possibilidade de supressão da exigência da observância do princípio da anterioridade da legislatura, tendo em vista a autonomia e competência do município."

No referido parecer, o e. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo assim assentou, *in verbis*:

"A matéria relativa aos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais encontra terreno, na Constituição Federal, no artigo 29, inciso V, que assim 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,





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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;

Antes da Emenda Constitucional 19/98, que alterou a redação do referido dispositivo, havia a obrigatoriedade de observância da anterioridade na fixação dos subsídios das autoridades supracitadas, de forma que deveriam ser aprovados na legislatura anterior para vigorar na seguinte.

Contudo, a obediência a tal princípio, a partir da modificação no texto constitucional, restou circunscrita aos Vereadores, nos termos do que estabelece o inciso VI, do mesmo dispositivo, in verbis:

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:(grifamos)

A retirada da exigência da anterioridade da legislatura quanto ao Chefe do Executivo Municipal e demais agentes políticos pela Emenda Constitucional 19/98 não impediu, todavia, a adoção desse princípio pelas respectivas leis orgânicas dos municípios, no exercício de sua autonomia para regulamentar o próprio sistema remuneratório.

Essa foi a conclusão à qual chegou o Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 484307/PR, em que restou assentado que "as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/1998 não proibiram a aplicação do princípio da anterioridade, mas apenas retiraram a obrigatoriedade desse princípio, ficando para os municípios, dotados de autonomia e competência para a regulamentação do sistema remuneratório de seus agentes políticos, a liberdade para instituí-lo ou não".





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Perfilhando o entendimento consolidado na Corte Maior, também este Tribunal já se manifestou no mesmo sentido no Acórdão 1609/2019 – Plenário, reproduzido no Estudo Técnico de Jurisprudência 11/2022-1, nos seguintes termos:

ACÓRDÃO 1609/2019 – PLENÁRIO

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de São José do Calçado, referente ao exercício financeiro de 2017, sob a responsabilidade do (...).

(...) II. PRELIMINAR: INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

A equipe técnica suscitou incidente de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 1991, data de 22 de novembro de 2016, que fixou os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito, majorando os subsídios para a legislatura que se iniciou em 2017/2020, por supostamente violar princípio da anterioridade na fixação dos subsídios (art. 29, VI, da CF/88), e o Parecer Consulta 47/2004, a fixação dos subsídios dos agentes políticos deverá ocorrer antes das eleições municipais.

(...) Neste contexto, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Recurso Extraordinário 484307/PR de Relatoria da eminente Ministra Carmen Lúcia, acentuou, em síntese que já há jurisprudência firmada no sentido de “que as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/1998 não proibiram a aplicação do princípio da anterioridade, mas apenas retiraram a obrigatoriedade desse princípio, ficando para os municípios, dotados de autonomia e competência para a regulamentação do sistema remuneratório de seus agentes políticos, a liberdade para instituí-lo ou não” Portanto, manifesta-se a Suprema Corte reconhecendo a autonomia municipal em legislar sobre a regra da anterioridade na fixação dos subsídios dos agentes políticos. Deste modo, me filiando ao entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal, entendo pelo afastamento do incidente apontado e assim, verifico que a Lei Municipal 1991/2016 está sob o manto da legalidade e constitucionalidade, já que foi expedida conforme ao disposto pela Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Nesse contexto, dirijo do entendimento técnico e ministerial, afastado incidente de inconstitucionalidade, dando exequibilidade a Lei Municipal 1991/2016. (grifos nossos) (TCE-ES. Controle Externo > Contas > Prestação de Contas > Prefeito. Acórdão 01609/2019-1. Processo TC 03286/2018-7. Relator: Rodrigo Coelho do Carmo. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 26/11/2019, Data da Publicação no DO-TCES: 20/01/2020).

(...)

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, respondemos ao questionamento proposto nos seguintes termos:

Para os municípios que adotam o princípio da anterioridade da legislatura em suas Leis Orgânicas e que em virtude da Lei Complementar Federal nº 173/2020, que vedou a prática de qualquer ato que importe em aumento de gasto com pessoal até 31 de dezembro de 2021, não puderam conceder no ano de 2020 reajuste aos subsídios pagos ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, bem como de instituírem o pagamento de décimo terceiro subsídio, férias e do terço constitucional de férias a esses agentes políticos, estariam autorizados em 2022, excepcionalmente, a praticarem esses atos, tendo em vista a conjuntura gerada pela pandemia de Covid-19 e a vigência da Lei Complementar Federal nº. 173/2020 ou somente por meio de emenda às respectivas Leis Orgânicas, para eliminarem a previsão da obrigatoriedade da observância do princípio da anterioridade da legislatura?

Resposta: Considerando a necessidade de estrita observância aos critérios estabelecidos pela respectiva lei orgânica municipal – que, in casu, exige a fixação do subsídio em período anterior ao da legislatura subsequente – não há como aprovar a norma em 2022, para surtir efeitos até 31/12/2024, vez que tal regra não comporta qualquer exceção na legislação correspondente. Desta feita, apenas com a supressão da exigência da anterioridade na lei orgânica municipal, por meio do competente processo legislativo, é que seria possível a fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais para vigorar dentro da mesma legislatura."

No caso específico do Município de Ibiracú, a Lei Orgânica Municipal, conforme visto, não estabelece a observância do princípio da





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

anterioridade para a fixação dos subsídios dos Secretários Municipais, de sorte que não se evidencia qualquer irregularidade formal na proposição em testilha.

Portanto, nesse caso, demonstrada a inexistência de norma municipal em sentido contrário, poderá ser alterado o subsídio dos Secretários Municipais, através de lei específica, de competência da Câmara de Vereadores (*arts. 29, V; e 37, X, todos da CF*), como na presente propositura de iniciativa da Câmara Municipal, por sua Comissão de Finanças e Orçamento.

No tocante aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se:

- **regime de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão a todas as Comissões Permanentes pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI; Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI, Educação, Saúde, Assistência, Diversidade Sexual e Identidade de Gênero – art. 46 do RI e de Obras e Serviço Públicos - art. 45 do RI*);

- **quórum para aprovação da matéria:** conforme dispõe os termos do art. 189, I e § 1º c/c o art. 190, II, "h", do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria absoluta dos votos, obtida a partir do primeiro número inteiro superior à metade, considerando os presentes e os ausente à sessão da Câmara Municipal.

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único.

Atendidos os requisitos atinentes à constitucionalidade formal, conclui-se, a vista da análise intrínseca da matéria legislada, que o projeto em exame é compatível com as normas e princípios das Constituições Federal, Estadual e Lei Orgânica Municipal; não contraria os princípios, direitos e garantias previstos na Constituição, inclusive os contidos no seu art. 5º, assim como não viola os Princípios da Isonomia e do Respeito ao Direito Adquirido, ao Ato Jurídico Perfeito e à Coisa Julgada, amoldando-se, inclusive, ao Princípio da Irretroatividade das Leis, eis que sua vigência ocorrerá a partir de sua publicação, não se pretendendo qualquer retroatividade que venha macular direitos pré-estabelecidos.

No que se refere à juridicidade e legalidade, cumpre relatar que a proposição se amolda e está em conformidade com o Direito, especialmente porque se adequa as normas legais e regimentais vigentes, integrando-se de forma compatível com a legislação pertinente, em especial com as regras da Lei de





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Responsabilidade Fiscal, porquanto os documentos inclusos, fornecidos pela Executivo Municipal, dão conta da adequação financeira e orçamentária do aumento proposto, à vista do impacto apresentado e da declaração firmada.

Por fim, no que tange à técnica legislativa, evidencia-se, de forma patente, que a matéria está de acordo com a legislação regente, em especial, com as disposições da Lei Complementar Federal n.º 95/98, conforme atesta, inclusive, o Estudo de Técnica Legislativa anexado aos autos.

III - CONCLUSÃO:

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei CMI n.º 005/2023, de autoria da Câmara Municipal, por intermédio de sua Comissão de Finanças e Orçamento.

À consideração superior.

Plenário Jorge Pignaton, em 23 de junho de 2023.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

