

A FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES E A INTERPRETAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ANTERIORIDADE



Germana Galvão Cavalcanti Laureano

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Pernambuco.

INTRODUÇÃO

Na conformação democrática e republicana do Estado brasileiro, tal como desenhado pelo legislador Constituinte de 1988, as funções inerentes aos Poderes Executivo e Legislativo, em cada ente da Federação, como notório, são desempenhadas por representantes do povo, eleitos periodicamente pelo voto popular.

Nesse cenário, assume especial importância discutir acerca dos aspectos que cercam a remuneração que cabe àqueles que representam os cidadãos. Seja porque são remunerados pelos cofres públicos – alimentados pelos recursos de cada contribuinte brasileiro –, seja porque tal remuneração deve ser condizente com a expressão de suas atribuições.

Ao longo deste texto, procuro demarcar não o instrumento adequado para a definição dos subsídios dos agentes políticos municipais, que, por imperativo constitucional, é a lei de iniciativa da Câmara Municipal (CR/88, art. 29, V e VI), mas tratar sobre o instante propício para tal produção legislativa, sobretudo em relação aos vereadores, em ordem a garantir que a fixação de suas remunerações não seja convertida em instrumento distinto da escoreita contraprestação pecuniária pelos relevantes serviços prestados à coletividade.

O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL SOBRE O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ANTERIORIDADE NA FIXAÇÃO/MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES

A fixação do subsídio dos agentes políticos municipais – prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores – não configura matéria nova nos ambientes doutrinário e jurisprudencial.

Desde o advento da Constituição da República de 1988, muito já se escreveu e decidiu a respeito, notadamente em relação à escoreita leitura do princípio constitucional da anterioridade, originalmente contemplado no art. 29, V, da Carta¹ para a remuneração de prefeito, vice-prefeito e vereadores, e suprimido a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, com sua retomada para os últimos – e apenas

¹ 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 – 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;

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; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998)

para eles – com a Emenda Constitucional nº 25/2000, a teor da redação então conferida ao art. 29, VI, da mesma Lei Maior.²

De há muito, os operadores do Direito vêm emprestando ao princípio constitucional da anterioridade a leitura que mais se afina com outros princípios e preceitos consagrados pelo Constituinte brasileiro, de sorte a preconizar que a anterioridade não se contenta com a fixação dos subsídios dos vereadores em qualquer momento da legislatura anterior para aquela que lhe sucede, mas reclama, ao contrário, que esse momento anteceda a própria realização do pleito eleitoral, sob pena de se permitir que o vereador que logra a reeleição legisle em causa própria ou em prejuízo aos não aliados, em afronta aos postulados da impessoalidade e da moralidade administrativa.

O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, ao julgar, nos idos de 1999, o Recurso Extraordinário nº 213.524-1/SP, interposto contra decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que assentara a necessidade de a definição da remuneração dos vereadores ocorrer antes das eleições municipais, concluiu que o momento propício para a referida fixação “estaria no período que antecede ao pleito”, que “esse enfoque atende a *mens legis* da norma constitucional”, e que, por fim, “longe de conflitar com a Carta da República, a decisão a homenageia”³.

É verdade que, desde então, a Suprema Corte exarou outros provimentos em linha diversa, ao argumento de que o art. 29, V, da Carta da República, goza de autoaplicabilidade, não tendo trazido restrição diversa à fixação dos subsídios dos vereadores daquela emergente do princípio da anterioridade, a exemplo do decidido pela sua Primeira Turma nos autos do AI 745.203/SP-AgR⁴ e monocraticamente pelo ministro Dias Toffoli nos autos do ARE 766683/ES⁵.

Nada obstante, na esteira do primeiro julgado do Supremo Tribunal Federal, antes referenciado, que confere ao princípio da anterioridade leitura compatível com princípios constitucionais outros, de idêntica envergadura e também oponíveis à Administração Pública, como a impessoalidade e a moralidade, muitas outras deliberações se espalharam pelo Brasil, seja na órbita dos Tribunais de Contas, seja nas Cortes Judiciárias.

Apenas no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), entre 2008 e 2023, foram julgados oito processos de Consulta⁶, em que foram expedidas orientações aos jurisdicionados na linha do que decidido pela Suprema Corte inicialmente, isto é, no sentido da necessidade de que a fixação dos sub-

2 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:

VI – a remuneração dos Vereadores corresponderá a, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais, ressalvado o que dispõe o art. 37, XI; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

VI – subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998)

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000).

3 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 213.524-1/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, Data do julgamento: 19.10.1999, DJ: 11.02.2000.

4 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI 745.203/SP-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe: 05.08.2015

5 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 766683/ES, DJe: 22.09.2017.

6 “Art. 197. O Tribunal de Contas decidirá, em tese, a respeito de Consulta formulada por autoridade competente quanto às dúvidas acerca da interpretação ou aplicação de dispositivos constitucionais, legais e regulamentares concernentes às matérias de sua competência.” Cf. PERNAMBUCO. Tribunal de Contas. Resolução TC nº 0015/2010. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Diário Oficial do Estado**, 17 nov. 2010.

sídios dos vereadores seja realizada pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, até a data da realização do primeiro turno das eleições municipais⁷.

Não diferente, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), reiterando sua orientação quanto à fixação dos subsídios dos vereadores para a legislatura seguinte, emitiu, em 3 de setembro de 2024, ofício circular aos presidentes das Câmaras Municipais daquele estado, para que o ato de fixação fosse editado antes do pleito eleitoral. Tal prática é recorrente no TCE-PB, como demonstram os Ofícios Circulares nºs 021/2016 e 18/2020, emitidos nos exercícios em que se realizaram eleições municipais.

Noutro exemplo, cite-se o Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCMPA), que, além da determinação para que a fixação dos subsídios ocorra antes das eleições, define que, diante da inércia ou intempestividade legislativa, o valor a ser adotado na legislatura subsequente deve ser o praticado na legislatura que a antecede, conforme Resolução nº 8.961/2008/TCMPA.

No mesmo norte, a deliberação da Corte Especial do Tribunal de Justiça de Pernambuco, ao julgar inconstitucional lei do município de Ibirajuba, que fixara subsídios de vereadores para a legislatura subsequente após a realização das eleições municipais⁸.

Aliás, o mesmo Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, ao analisar a fixação dos subsídios dos vereadores de Petrolina para a legislatura 2013/2016, estabelecido por meio da Lei municipal nº 2.517/2012, assentou que a referida fixação após as eleições municipais é inconstitucional, por ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade⁹.

Citem-se, ainda, decisões exaradas pelos Tribunais de Justiça dos Estados de Minas Gerais, como aquela consubstanciada no Enunciado 55¹⁰, e do Mato Grosso, nos autos do AI 51629/2014.¹¹

Como se vê, trata-se de matéria que, apenas aparentemente, não suscita discussões interpretativas, na medida em que conta com deliberações divergentes no âmbito da própria Suprema Corte, onde tramita – ainda pendente de julgamento – o Recurso Extraordinário 1344400/SP, com repercussão geral reconhecida, acerca da constitucionalidade de lei municipal que preveja revisão geral anual dos subsídios de agentes políticos na mesma legislatura (Tema 1192).

Há que se reconhecer que, diante de tal dissenso, a cada novo ciclo eleitoral a temática tende a ser revisitada pelas instâncias de controle – também decerto em razão da renovação que ocorre nas Casas Legislativas, aliada à falta de profissionalização de sua burocracia, que, no mais das vezes, não é formada por um quadro de assessoria jurídica permanente, que possa dotar os edis de uma consultoria técnica mais qualificada.

7 1. - Processo TCE-PE nº 0804309-7, Decisão TC nº 1082/08, Pleno, Cons. Rel. Valdecir Pascoal, julgado em 08.10.2008; 2. - Processo TCE-PE nº 1306460-5, Acórdão TC nº 1948/13, Pleno, Cons. Rel. Marcos Loreto, julgado em 27.11.2013; 3. - Processo TCE-PE nº 1501969-0, Acórdão TC nº 0544/15, Pleno, Cons. Rel. Ranilson Ramos, julgado em 29.04.2015; 4. - Processo TCE-PE nº 1602552-0, Acórdão TC nº 0487/16, Pleno, Cons. Marcos Loreto, julgado em 04.05.2016; 5. - Processo TCE-PE nº 1602552-0, Acórdão TC nº 0487/16, Pleno, Cons. Rel. Teresa Duere, julgado em 11.05.2016; 6. - Processo TCE-PE nº 1725548-0, Acórdão TC nº 1116/17, Pleno, Cons. Rel. Ranilson Ramos, julgado em 11.10.2017; 7. - Processo TCE-PE nº 1721618-7, Acórdão TC nº 0338/17, Pleno, Cons. Rel. Teresa Duere, julgado em 05.04.2017; 8. - Processo TCE-PE nº 23100042-0, Acórdão TC nº 340/2023, Pleno, Cons. Rel. Carlos Porto, julgado em 08.03.2023.

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 369790-9, Corte Especial, Rel. Desembargador Jones Figueiredo, Data do julgamento: 21.12.2015.

9 PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça de Pernambuco. Apelação Cível 0013732-54.2013.8.17.1130, Terceira Câmara de Direito Público, Rel. Des. Luiz Carlos de Barros Figueiredo, Data do julgamento: 22.05.2018.

10 MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Enunciado 55. Órgão Especial, data do julgamento: 27.02.2019.

11 MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. AI 51629/2014. (Desembargadora. Maria Aparecida Ribeiro, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 03/02/2015, publicado no DJE 10/02/2015, nº 9474, p. 68. Disponível em: <https://sistemadje.tjmt.jus.br/publicacoes/9474-2015.pdf>. Acesso em: 08.04.2025.

Não foi diferente no último ciclo eleitoral, quando o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco foi instado a reexaminar a questão nos autos do processo de Consulta TC nº 24101204-1.

Daquela feita, porém, ao revés de reafirmar sua consolidada jurisprudência, expressa em, ao menos, oito julgados proferidos ao longo dos últimos quinze anos, deliberou aquela Corte de Contas, por maioria, no sentido da desnecessidade de a fixação dos subsídios dos vereadores para a legislatura subsequente ocorrer antes da realização do primeiro turno das eleições municipais, bastando que se dê até o encerramento da legislatura antecedente, como se colhe do correlato Acórdão TC nº 135/2025¹².

O voto condutor da referida deliberação invocou como fundamento, de um lado, a revogação do dispositivo da Constituição do Estado de Pernambuco que impunha a fixação dos subsídios dos parlamentares estaduais e municipais sessenta dias antes da realização das respectivas eleições, e, de outro, a possibilidade, reconhecida em decisões do Supremo Tribunal Federal, de fixação e/ou majoração dos subsídios dos vereadores até o final de uma legislatura para a subsequente, “não havendo previsão legal de qualquer vedação ao reajuste posterior ao pleito eleitoral”.

A INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA E TELEOLÓGICA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ANTERIORIDADE DA FIXAÇÃO/MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES

Em que pese a respeitabilidade da inflexão operada pelo Tribunal de Contas pernambucano, inclusive porque alinhada a precedentes emanados da mais alta Corte de Justiça do país, não me parece, com todas as licenças, que veio a abraçar a corrente exegética que mais se aproxima de uma interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional.

Como já realçado, o princípio da anterioridade está longe de se afigurar um fim em si mesmo. Foi positivado constitucionalmente para assegurar que o ato de fixação/majoração de subsídios de agentes políticos ocorra em ambiente de máxima (ou a máxima possível) imparcialidade, assim traduzido como aquele em que ainda não conhecidos os destinatários da medida de fixação/majoração. Tudo a fim de garantir aos eleitos pelo povo, em expressão de soberania popular, dada a relevância do múnus público a ser assumido, a percepção de remuneração condizente com os elevados misteres a si confiados – nem exacerbada, como um beneplácito autoconcedido ou conferido a aliados, nem menoscabada, como retaliação de adversários políticos.

Se é assim – e é assim – resai indubitado que sua leitura adequada – ou ao menos aquela que se coaduna com princípios constitucionais outros, como impessoalidade e moralidade administrativa, apenas se dá quando dele se depreende a fixação/majoração dos subsídios para a legislatura subsequente em momento anterior à realização das eleições.

A relevância da moralidade administrativa e da impessoalidade para o tema da fixação de subsídios de agentes políticos é tamanha que há quem defenda que sua ocorrência antes da realização do respectivo pleito eleitoral independe, em verdade, da imposição constitucional da anterioridade, sendo incidência direta daqueles vetores da Administração Pública – a par da razoabilidade¹³.

12 PERNAMBUCO. Tribunal de Contas. Acórdão TC nº 135/2025, Pleno, Rel. p/Acórdão Cons. Eduardo Porto, DOe: 05.02.2025.

13 SANTANA, Joel Eduardo. **Subsídios de agentes políticos municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 59.

Por essa razão, o próprio Supremo Tribunal Federal vem exigindo sua observância também para prefeito e vice-prefeito, com fulcro no art. 29, V, da Lei Maior, que – saliente-se – desde o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998 suprimiu a exigência de anterioridade para tais agentes políticos municipais¹⁴.

Portanto, apegar-se a uma interpretação literal do princípio da anterioridade, olvidando sua razão e propósito, renovando as vênias, é providência que não propicia o atingimento de sua finalidade, deixando de contribuir para a promoção de relações políticas mais isentas, saudáveis e equilibradas, como pretendeu o Constituinte.

Por fim, importa dizer que a exigência em discussão, de fixação/majoração dos subsídios dos vereadores para a legislatura subsequente em momento anterior à realização do pleito eleitoral, tem assento na Constituição da República de 1988, precisamente no princípio da anterioridade, que, como enfatizado, deve ser interpretado conjuntamente com outros princípios reitores da atividade administrativa, como impessoalidade e moralidade administrativa, de modo que a revogação de preceito de Carta estadual que impunha expressamente que a fixação desses subsídios ocorresse antes das eleições não tem o condão, só por si, de afastar tal requisito constitucional de validade da medida de fixação/majoração de subsídios de agentes políticos.

CONCLUSÃO

Como bem advertiu José Levi Mello do Amaral Júnior¹⁵, “A Constituição e as leis permitem interpretações em seus próprios termos, o que torna importantes todas as técnicas de interpretação, a começar pela gramatical. Lealdade interpretativa é o primeiro passo para que a Constituição e as leis signifiquem o que constituintes e legisladores votaram, não algo diverso que um intérprete eventualmente possa pretender”.

Cabe, pois, a todo e qualquer operador do Direito que se dispõe a interpretar uma norma enfrentar o desafio de sindicá-lhe os propósitos, preservando a efetividade da pretensão legislativa.

Ao conferir concreção ao princípio da anterioridade – que se mantém positivado expressamente no texto constitucional, desde 2000, para os vereadores – não deve o intérprete descurar da finalidade pretendida pelo Constituinte ao instituí-lo, exigindo a fixação dos subsídios dos vereadores de uma legislatura para a outra, que lhe sucede.

E tal finalidade, como já realçado nestas linhas, não foi outra senão evitar a atividade legislativa em causa própria ou mesmo em detrimento ou em proveito de outrem. Tal objetivo, porém, só pode ser atingido com a fixação/majoração dos subsídios em ambiente de imparcialidade, com o devido distanciamento dos futuros destinatários da medida.

Parece inarredável concluir, portanto, que a escorreita leitura do princípio constitucional da anterioridade para a fixação dos subsídios dos vereadores, ou ao menos aquela que se conforma à sua teleologia e se harmoniza com outros princípios reitores da atividade administrativa, como a moralidade, a imparcialidade e a razoabilidade, é aquela que exige que o ato de fixação/majoração ocorra de uma legislatura para a outra, antes da realização das eleições municipais, como preconizou o Supremo Tribunal Federal nos idos de 2000 e deliberou o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco ao longo de quinze anos.

14 Cf., por todos, BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 229.122/AgR-RS, Segunda Turma, Rel. Ministra Ellen Gracie, Dje: 18.12.08.

15 AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Interpretação e aplicação das normas constitucionais: entre deferência e ativismo, o rigoroso apego à democracia representativa. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 59, n. 235, p. 11-41, jul./set. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p11. Acesso em: 8 abr. 2025.