

VEREADOR

SUBSÍDIOS - ALTERAÇÃO - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

PROCESSO N° : 404105/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE VITORINO
INTERESSADO : CÂMARA MUNICIPAL DE VITORINO
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 706/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Vitorino. Subsídio de vereadores. Questionamento acerca da possibilidade de alteração durante a legislatura em curso para alcançar o valor do salário-mínimo. Princípio da anterioridade. Art. 29, inciso VI, da Constituição Federal. Regime constitucional do subsídio em parcela única. Impossibilidade de majoração remuneratória no curso do mandato. Inaplicabilidade automática do salário-mínimo aos agentes políticos. Necessidade de observância do momento constitucional e legalmente adequado para eventual adequação remuneratória. Questionamento acerca da possibilidade de complementação da contribuição previdenciária, com retroação ao exercício seguinte. Vereadores como segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social. Subsídio fixado em valor inferior ao salário-mínimo. Consequências previdenciárias. Impossibilidade de complementação da contribuição mínima com recursos públicos. Assunção de obrigação pessoal do segurado. Aumento indireto de subsídio. Vedação constitucional. Ausência de fundamento legal para retroação. Resposta à Consulta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Vitorino, pela qual busca os seguintes esclarecimentos:

1 Existe a possibilidade de alterar o subsídio dos vereadores para esta legislatura, a fim de, alcançar o valor de um salário-mínimo; e (2) Sobre a possibilidade da complementação do valor de contribuição mínima mensal ao INSS dos subsídios dos Excelentíssimos Senhores Vereadores desta Casa de Leis. Se sim, os valores podem ser retroagidos a janeiro de 2025. Tendo em vista que os subsídios atuais dos vereadores não alcançam o valor do mínimo nacional vigente (peça 3).

Os autos vieram instruídos com Parecer técnico-jurídico (peça 4), elaborado pela assessoria jurídica da Câmara Municipal, que concluiu pela impossibilidade de alteração dos subsídios dos Vereadores no curso da atual legislatura, em razão da vedação prevista no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, segundo o qual a fixação da remuneração parlamentar deve ocorrer na legislatura anterior àquela em que produzirá efeitos.

O Parecer do órgão consulente mencionou, porém, o Relatório de Análise Técnica n.º 002/2025, debatido no âmbito do Ministério Público de Contas do Paraná,

pelo qual se debate o percentual mínimo a ser considerado para os subsídios nas próximas legislaturas, destacando, além disso, eventuais reflexos previdenciários decorrentes da fixação em patamar inferior ao mínimo contributivo, com possíveis prejuízos aos parlamentares (peça 4, fl. 4):

1 - Não Contagem de Tempo de Contribuição e Carência: O mês em que o subsídio (e a contribuição) for inferior ao salário-mínimo não será contabilizado para a aquisição de aposentadorias ou para a carência exigida em benefícios como auxílio-doença, salário maternidade ou aposentadoria por incapacidade permanente.

2 - Risco de Perda da Qualidade de Segurado: A qualidade de segurado é essencial para acessar os benefícios do INSS. Se o vereador tiver vários meses sem contribuições válidas (ou seja, abaixo do mínimo), ele pode perder a qualidade de segurado, ficando desprotegido em caso de necessidade.

3 - Impacto no Valor do Benefício Futuro: Mesmo que a situação seja regularizada, ter períodos longos com contribuições sobre valores muito baixos pode impactar negativamente a média dos salários de contribuição, resultando em um benefício de valor inferior no futuro.

No caso concreto, os parlamentares estão diretamente prejudicados, visto que os vereadores que aprovaram os subsídios vigentes não observaram este detalhe, mas apenas o valor a ser pago a título de subsídio.

Em juízo de admissibilidade, recebi os autos por meio do Despacho n.º 698/25 – GCFSC (peça 8), e determinei o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública para a juntada de informação sobre a existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema da Consulta, conforme dispõe o art. 313, § 2º, do Regimento Interno.

Seguindo o trâmite regimental, nos termos da Informação n.º 122/25 – SJB (peça 10), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para fins de cumprimento do disposto no art. 313, § 2º, da mesma norma, informou a existência de acórdãos, com e sem força normativa, que abordam o tema destes autos, em cuja instrução poderiam auxiliar: CONSULTA n.º 758392/2023, Acórdão n.º 4562/2024, Tribunal Pleno – TCEPR; CONSULTA n.º 273030/2009, Acórdão n.º 429/2019, Tribunal Pleno – TCEPR; CONSULTA n.º 453115/2016, Acórdão n.º 2829/2018, Tribunal Pleno - TCEPR; CONSULTA n.º 853925/2012, Acórdão n.º 3120/2013, Tribunal Pleno – TCEPR; CONSULTA n.º 160655/2011, Acórdão n.º 465/2012, Tribunal Pleno – TCEPR; CONSULTA n.º 93992/2009, Acórdão n.º 521/2009, Tribunal Pleno – TCEPR; CONSULTA n.º 530265/2007, Acórdão n.º 320/2008, Tribunal Pleno -TCEPR; CONSULTA n.º 208552/2005, Acórdão n.º 292/2007, Tribunal Pleno; Processo n.º 11534/19, Acórdão Consulta n.º 00026/2019, Plenário TCM-GO;

Pelo Despacho n.º 1328/25 – CGF (peça 14), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que o tema abordado na presente Consulta impacta na atividade de fiscalização, solicitando, ao final do julgamento, o retorno dos autos à unidade, considerando eventual necessidade de ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização (peça 14).

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, por meio da Instrução n.º 764/25, ao examinar o primeiro questionamento, relativo à possibilidade de alteração dos subsídios na legislatura em curso, entendeu que, uma vez iniciada

a legislatura, a lei que fixa os subsídios não pode ser alterada para produzir efeitos imediatos, sendo juridicamente inviável qualquer forma de majoração, adequação ou revisão dos valores durante o mandato, inclusive por meio de revisão geral anual, ainda que motivada por repercussões previdenciárias supervenientes.

Adicionalmente, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar ressaltou que, no exercício em que ocorre o pleito eleitoral, a Câmara deve observar não apenas a anterioridade, mas também a necessidade de que o ato fixador seja aprovado e publicado antes das eleições, em atenção aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade. Nesse sentido, consignou que a fixação após a realização do pleito (embora formalmente ainda dentro da legislatura em curso) ocorreria em contexto no qual já se conhece a composição política da legislatura seguinte, o que comprometeria a neutralidade institucional e, por isso, padeceria de vício de constitucionalidade, por violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade administrativa.

Quanto ao segundo questionamento, referente à incidência de contribuição previdenciária ao Regime Geral de Previdência Social sobre os subsídios dos Vereadores quando fixados em valor inferior ao salário-mínimo, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar esclareceu que os Vereadores são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social, razão pela qual a contribuição previdenciária incide sobre os subsídios percebidos, independentemente do montante fixado em lei.

Além disso, consignou que, após a Emenda Constitucional n.º 103/2019, as contribuições incidentes sobre valores inferiores ao salário-mínimo não são consideradas válidas para fins de carência, tempo de contribuição e manutenção da qualidade de segurado, salvo hipótese de complementação, circunstância que pode acarretar prejuízos previdenciários aos parlamentares.

Por fim, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar observou que, embora inexista limite mínimo constitucional para a fixação dos subsídios dos Vereadores e não se configure ilegalidade na fixação de valores inferiores ao salário-mínimo, a situação revela impactos relevantes no âmbito previdenciário. Concluindo sua instrução, opinou pela resposta à presente Consulta da seguinte forma (peça 15, fls. 30 a 32):

1 Existe a possibilidade de alterar o subsídio dos vereadores para esta legislatura, a fim de, alcançar o valor de um salário-mínimo?

R: Não, vez que a fixação dos subsídios dos agentes políticos somente poderá ocorrer atendendo o princípio da anterioridade e no exercício em que ocorre o pleito eleitoral, a fixação dos subsídios deve observar, além do princípio da anterioridade, estatuído no inciso V do art. 29 da Constituição Federal/1988, também o princípio da moralidade previsto constitucionalmente no art. 37, caput. Portanto, o ato fixador deve ser aprovado e publicado na legislatura anterior à que irá reger, antes das eleições. A fixação dos subsídios após a realização do pleito eleitoral configura violação aos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa, padecendo de vício de constitucionalidade.

2 Sobre a possibilidade da complementação do valor de contribuição mínima mensal ao INSS dos subsídios dos Excelentíssimos Senhores Vereadores desta Casa de Leis. Se sim, os valores podem ser retroagidos a janeiro de 2025. Tendo em vista que os subsídios atuais dos vereadores não alcançam o valor do mínimo nacional vigente.

R: Em sede administrativa, não é prudente que a Casa Legislativa complemente o valor de contribuição mínima mensal ao INSS dos subsídios dos Vereadores nesta legislatura e muito menos o faça de forma retroativa a janeiro de 2025, isto porque o referido dispêndio não terá embasamento legal, visto a obediência do pagamento do mínimo salarial para os vereadores tratar-se ainda uma construção interpretativa, não havendo jurisprudência firmada acerca da matéria. Toda a despesa pública deve ser precedida de planejamento onde constam as previsões legais, e a fixação dos subsídios dos vereadores envolve uma forma de cálculo complexa determinada pela CF. A complementação questionada importa em aumento, mesmo que indireto, do subsídio dos vereadores sem que tenham sido atendidos os preceitos e os princípios constitucionais que norteiam o tema.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas manifestou-se nos termos do Parecer n.º 382/25 – PGC (peça 16), da seguinte forma:

1 Quanto à possibilidade de alterar os subsídios dos vereadores nesta legislatura para alcançar o valor de um salário-mínimo

Não é possível promover qualquer majoração de subsídio durante a legislatura em curso, ainda que sob o argumento de equiparação ao salário-mínimo, por expressa vedação constitucional (art. 29, VI, da CF) e por afronta aos princípios da anterioridade, moralidade, impessoalidade e boa-fé administrativa. A elevação pretendida, seja direta ou indireta, constitui aumento remuneratório incompatível com o regime do subsídio em parcela única.

Além disso, não compete a este Tribunal de Contas fixar subsídios, estabelecer valores mínimos ou máximos, ou determinar parâmetros remuneratórios, porquanto inexistente competência normativa para tanto. A atuação desta Corte limita-se ao controle de legalidade e constitucionalidade formal e material, não lhe sendo permitido substituir o Poder Legislativo na tarefa de fixação dos subsídios.

Assim, caso o Poder Legislativo municipal e/ou seus integrantes considerem que a lei atualmente vigente fixou subsídios em patamar materialmente inconstitucional, seja por afronta ao art. 29, VI, da CF, seja por inadequação frente aos limites constitucionais caberá à própria Câmara Municipal, e não ao Tribunal de Contas, propor a ação judicial adequada perante o Poder Judiciário.

2 Quanto à possibilidade de o Município complementar, com recursos públicos, o valor da contribuição previdenciária mínima devida ao INSS pelos Vereadores, inclusive retroativamente a janeiro de 2025

A complementação pretendida é juridicamente inviável. Os Vereadores são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social, por força do art. 12, I, “h”, da Lei nº 8.212/1991, devendo arcar integralmente com sua quota-parte individual. Não existe fundamento legal que autorize o Município a suportar, total ou parcialmente, tal ônus.

Qualquer complementação realizada com recursos públicos configuraria aumento indireto de subsídio, violando o art. 29, VI, da Constituição Federal.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Após análise das indagações formuladas e do conteúdo da instrução, verifica-se que as questões submetidas à consulta demandam respostas objetivas, à luz da Constituição Federal, da legislação de regência e da jurisprudência consolidada deste Tribunal. Considerados os limites constitucionais aplicáveis à fixação e à alteração dos subsídios dos Vereadores, bem como o regime jurídico-previdenciário a que se submetem os agentes políticos municipais, passo à análise das questões formuladas.

2.1 SOBRE A POSSIBILIDADE DE ALTERAR O SUBSÍDIO DOS VEREADORES PARA A LEGISLATURA EM CURSO, A FIM DE ALCANÇAR O VALOR DE UM SALÁRIO-MÍNIMO.

A primeira indagação submetida a exame consiste em verificar a possibilidade jurídica de alteração dos subsídios dos Vereadores, no curso da atual legislatura, com a finalidade de adequá-los ao patamar equivalente ao salário-mínimo nacional. A análise da matéria exige a observância do regime constitucional próprio da remuneração dos agentes políticos, especialmente no que se refere ao princípio da anterioridade da legislatura, à legalidade, à moralidade administrativa, à impessoalidade e à vedação de autoconcessão remuneratória.

A Constituição Federal, ao tratar da remuneração dos agentes políticos municipais, estabelece disciplina específica e própria. Os arts. 29, incisos V e VI, 37, inciso X, e 39, § 4º, da Constituição¹ dispõem que os subsídios dos Vereadores devem ser fixados pela respectiva Câmara Municipal em cada legislatura para vigorar na legislatura subsequente, sendo vedada qualquer alteração no curso do mandato. Tal modelo constitucional não constitui mera formalidade, mas garantia institucional voltada à preservação da impessoalidade, da ética pública e da legitimidade democrática das decisões legislativas.

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 - 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,

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.

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.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

[...]

§ 4º 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, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

A razão de ser do princípio da anterioridade reside justamente na necessidade de impedir que os próprios agentes políticos deliberem, direta ou indiretamente, sobre sua remuneração durante o exercício do mandato, o que comprometeria a moralidade administrativa e poderia gerar conflitos de interesse incompatíveis com o regime republicano. Assim, qualquer modificação que implique aumento real ou nominal do subsídio na legislatura em curso, ainda que justificada por fatores econômicos ou sociais, encontra óbice constitucional expresso.

Tal entendimento encontra respaldo na jurisprudência consolidada deste Tribunal de Contas, que, ao apreciar a Consulta sob os autos n.º 758392/2023 (Acórdão n.º 4562/2024 – Tribunal Pleno), reafirmou, segundo informou a unidade técnica (peça 15, fl. 4), que a fixação dos subsídios dos Vereadores deve observar rigorosamente o princípio da anterioridade, permanecendo válida por toda a legislatura, ainda que sobrevenha alteração do cenário fático, como a nova contagem populacional do Censo 2022.

Além disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou-se, ao longo dos anos, no sentido da impossibilidade de majoração dos subsídios de agentes políticos no curso da legislatura, independentemente da denominação atribuída ao instituto. O STF tem reiteradamente afirmado que revisões, recomposições, adequações ou equiparações que produzam efeitos financeiros imediatos configuram aumento remuneratório vedado pela Constituição. Nesse sentido, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1236916, de relatoria do Ministro Luiz Fux, aquele Tribunal declarou a inconstitucionalidade de leis municipais que promoveram a revisão de subsídios de Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores na mesma legislatura, reafirmando a obrigatoriedade de observância da anterioridade.

No mesmo sentido, ao apreciar o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 1275788, o Supremo Tribunal Federal assentou que a majoração dos subsídios de agentes políticos durante o mandato eletivo viola frontalmente o texto constitucional, não sendo possível afastar tal vedação sob o argumento de recomposição inflacionária ou adequação a parâmetros econômicos. A Corte destacou que o regime de subsídio tem natureza jurídica própria e não se confunde com a remuneração dos servidores públicos submetidos ao art. 37, inciso X, da Constituição.

Mais recentemente, ao examinar pedidos de suspensão de liminar relacionados à matéria, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a estabilidade desse entendimento. No julgamento do Agravo Interno em Suspensão de Liminar n.º 1767, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, o Tribunal Pleno consignou que, embora a controvérsia relativa à revisão geral anual dos subsídios esteja submetida à sistemática da repercussão geral no Tema n.º 1192, permanece plenamente vigente a jurisprudência que veda a alteração remuneratória de agentes políticos no curso da legislatura. Na

mesma linha, o entendimento do STF nos Embargos de Declaração na Suspensão de Liminar n.º 1660 esclarece que a pendência de julgamento do tema não autoriza a adoção de soluções que contrariem os precedentes consolidados.

Ressalte-se que o fato de os subsídios atualmente fixados não alcançarem o valor do salário-mínimo nacional não tem o condão de afastar a aplicação do princípio da anterioridade. Ainda que o salário-mínimo represente garantia constitucional de proteção social, sua invocação não autoriza, por si só, a alteração dos subsídios na legislatura em curso, sob pena de relativização indevida de norma constitucional expressa. Eventual inadequação do valor fixado deve ser corrigida no momento constitucionalmente adequado, qual seja, na legislatura anterior àquela em que os subsídios irão produzir efeitos. Diante desse panorama normativo e jurisprudencial, a solução jurídica revela-se objetiva. Não se trata de juízo de conveniência ou oportunidade, mas de imposição decorrente do modelo constitucional vigente. Assim, à luz do texto constitucional, da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e de entendimento deste Tribunal de Contas, não se verifica possibilidade jurídica de alterar os subsídios dos vereadores na legislatura em curso.

E, para fins de evitar dúvidas subseqüentes, entendo importante que este Tribunal aborde, com precisão, até quando pode ser validamente editado o ato de fixação dos subsídios para a legislatura subseqüente.

Nesse sentido, não basta que a deliberação seja aprovada e publicada na legislatura anterior àquela em que produzirá efeitos: também deve respeitar as normas de finanças públicas que condicionam a validade de atos que impliquem aumento de despesa com pessoal, especialmente em final de mandato.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece um limite temporal para atos que aumentem despesas com pessoal ao final do mandato: no fim do mandato, não se pode aprovar ato que aumente gasto com pessoal, justamente para evitar que a gestão que está terminando deixe despesas permanentes para a gestão seguinte, sem tempo hábil de planejamento e adequação do orçamento.

Essa regra decorre do art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal², que prevê ser nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder ou órgão. Em outras palavras, não se trata apenas de recomendação de prudência, mas de uma vedação com consequência objetiva: se o aumento for aprovado nesse período final, o próprio ordenamento legal já o trata como inválido.

Destaque-se que, mesmo que o aumento só produza efeitos financeiros no exercício seguinte, para a Lei de Responsabilidade Fiscal, o ponto decisivo

2 Art. 21. É nulo de pleno direito:

[...]

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

é o momento em que o ato é aprovado: se a Câmara aprova, nos 180 dias finais, uma norma que aumente despesas com pessoal, essa norma fica atingida pela vedação. Assim, ainda que a intenção seja fixar subsídios para a legislatura seguinte, a deliberação deve ocorrer fora desse período final, permitindo planejamento e previsibilidade para o orçamento do Município.

Desse modo, quando se fala em fixação de subsídios para a legislatura subsequente, é preciso observar dois marcos, cada qual com sua finalidade: de um lado, a Constituição exige que a fixação seja feita na legislatura anterior e em ambiente institucional adequado; de outro, a Lei de Responsabilidade Fiscal impede que aumentos sejam aprovados dentro dos 180 dias que antecedem o seu encerramento.

Ademais, impõe-se que tal deliberação ocorra antes da realização do pleito eleitoral. A finalidade da regra de anterioridade é justamente impedir que a definição remuneratória se dê em contexto no qual já haja plena ciência acerca do resultado das eleições e, portanto, sobre quem ocupará os cargos na legislatura seguinte, circunstância que fragiliza a neutralidade institucional e potencializa o risco de decisões orientadas por interesses circunstanciais. Trata-se de mecanismo de contenção concebido para resguardar a impessoalidade e a moralidade administrativa.

Se a fixação dos subsídios ocorrer após a realização das eleições, ainda que formalmente dentro da mesma legislatura, já estarão definidos os futuros ocupantes dos cargos, de modo que, embora o ato preserve feição geral e abstrata sob o prisma formal, torna-se materialmente vulnerável a direcionamentos, por se dar em ambiente no qual os destinatários podem ser concretamente identificados. Nessa circunstância, a deliberação perde a equidistância que deve marcar a fixação da remuneração dos agentes políticos, abrindo espaço para que a decisão seja tomada à luz de circunstâncias pessoais concretas.

É precisamente nesse ponto que incidem os princípios insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, especialmente os da moralidade e da impessoalidade. A moralidade administrativa exige que o exercício da função pública se dê em conformidade com padrões éticos e com a finalidade pública do ato, enquanto a impessoalidade veda a prática de atos direcionados a favorecer ou prejudicar pessoas ou grupos previamente identificáveis. Por isso, a eventual fixação do subsídio posteriormente ao pleito compromete essa neutralidade institucional, pois permite que a remuneração seja definida à luz de circunstância concreta já conhecida – o resultado eleitoral e a composição vindoura da legislatura.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a matéria no Recurso Extraordinário n.º 213.524/SP, reconheceu que a regra da anterioridade na fixação dos subsídios tem nítida finalidade de contenção institucional, destinada a evitar que a definição remuneratória ocorra em contexto que comprometa a neutralidade da decisão. No voto condutor, o Ministro Marco Aurélio assinalou que a alteração

remuneratória promovida pela Câmara Municipal deu-se em momento inoportuno, enfatizando a *mens legis* – a finalidade – da norma constitucional, segundo a qual a fixação deve ocorrer de forma equidistante de interesses pessoais e de circunstâncias concretas.

Ressaltou-se, em referida decisão, que a deliberação tomada após o pleito se distancia da finalidade constitucional da regra de anterioridade, pois passa a ocorrer com a ciência do resultado eleitoral e, conseqüentemente, da composição da legislatura subsequente. O STF reconheceu, desse modo, que a exigência prevista nos arts. 29, inciso VI, e 37 da Constituição não se limita a um marco temporal meramente formal, mas visa preservar a moralidade administrativa e impedir a fixação de subsídios em ambiente suscetível à contaminação por interesses circunstanciais.

Assim, a exigência de anterioridade não se limita a aspecto meramente cronológico, sendo verdadeira garantia institucional voltada à proteção do interesse público e à prevenção de conflitos entre o interesse pessoal do agente político e a função pública que exerce, razão pela qual a fixação realizada após o pleito eleitoral revela-se materialmente incompatível com o desenho constitucional da matéria.

Diante do exposto, proponho que a resposta ao item “1” da Consulta seja assim formulada:

1 Existe a possibilidade de alterar o subsídio dos Vereadores para esta legislatura, a fim de alcançar o valor de um salário-mínimo?

Resposta: A alteração do subsídio dos Vereadores na legislatura em curso, com a finalidade de alcançar o valor correspondente a 1 (um) salário-mínimo, mostra-se juridicamente inviável, por ausência de previsão constitucional e legal que autorize a majoração dos valores do subsídio durante o mandato em andamento.

Especificamente, a Constituição da República estabelece regime próprio para a remuneração dos Vereadores, impondo que os subsídios sejam fixados em uma legislatura para vigorar na subsequente, vedada a alteração no curso do mandato (art. 29, incisos V e VI, combinado com arts. 37, *caput*, e inciso X, e 39, § 4º). Trata-se de mecanismo de contenção institucional voltado a resguardar a moralidade e a impessoalidade, impedindo que agentes políticos deliberem, direta ou indiretamente, sobre a própria remuneração durante o exercício do mandato.

Além disso, para a fixação válida dos subsídios da legislatura subsequente, devem ser observados marcos temporais adicionais: (i) a deliberação deve ocorrer antes do pleito eleitoral, a fim de preservar a equidistância institucional; e (ii) não pode haver aprovação de ato que resulte aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato, por força do art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

2.2 DA POSSIBILIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA MÍNIMA INCIDENTE SOBRE OS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES E DA EVENTUAL RETROATIVIDADE

A segunda indagação versa sobre a possibilidade de complementação do valor da contribuição mínima mensal ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) incidente sobre os subsídios dos Vereadores, bem como sobre a eventual retroação dos recolhimentos a janeiro do mesmo exercício (no caso, 2025, ano em que formulada a Consulta), tendo em vista que os subsídios percebidos não alcançam o valor do salário-mínimo nacional.

Diferentemente da primeira questão, o presente ponto não trata de majoração direta dos subsídios, mas dos reflexos previdenciários decorrentes da remuneração fixada.

Cumprе registrar, preliminarmente, que a presente análise é realizada em caráter geral e abstrato, compatível com a natureza das consultas submetidas a este Tribunal. A atividade consultiva tem caráter orientativo, não se destinando à apreciação de situações individualizadas ou casos concretos. Eventuais particularidades fáticas, que demandem análise probatória específica ou verificação de direitos subjetivos individualmente considerados, inserem-se na esfera de competência do Poder Judiciário, órgão constitucionalmente incumbido da solução definitiva de controvérsias concretas. Assim, as conclusões ora expostas devem ser compreendidas como diretrizes gerais de interpretação do ordenamento jurídico aplicável à matéria.

Os Vereadores são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social, na condição de segurados empregados, nos termos do art. 12, inciso I, alínea “j”, da Lei n.º 8.212/1991³. Nessa condição, estão sujeitos ao recolhimento de contribuições previdenciárias incidentes sobre o subsídio percebido, cabendo ao ente público a retenção da parte do segurado e o recolhimento da contribuição patronal.

Com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 103/2019, o sistema previdenciário sofreu alterações substanciais, especialmente no que se refere ao conceito de salário de contribuição mínimo. O art. 29 da referida Emenda⁴,

3 Art. 12. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

I - como empregado:

[...]

j) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;

4 Art. 29. Até que entre em vigor lei que disponha sobre o [§ 14 do art. 195 da Constituição Federal](#), o segurado que, no somatório de remunerações auferidas no período de 1 (um) mês, receber remuneração inferior ao limite mínimo mensal do salário de contribuição poderá:

I - complementar a sua contribuição, de forma a alcançar o limite mínimo exigido;

II - utilizar o valor da contribuição que exceder o limite mínimo de contribuição de uma competência em outra; ou

III - agrupar contribuições inferiores ao limite mínimo de diferentes competências, para aproveitamento em contribuições mínimas mensais.

Parágrafo único. Os ajustes de complementação ou agrupamento de contribuições previstos nos incisos I, II e III do caput somente poderão ser feitos ao longo do mesmo ano civil.

regulamentado pelo Decreto n.º 10.410/2020, passou a exigir que, para fins de carência, tempo de contribuição e manutenção da qualidade de segurado, a contribuição mensal seja igual ou superior ao valor do salário-mínimo. Assim, contribuições recolhidas sobre valores inferiores ao piso nacional podem não produzir efeitos previdenciários plenos, exigindo eventual complementação pelo próprio segurado, na forma da legislação previdenciária.

Nesse contexto, a fixação de subsídios em valor inferior ao salário-mínimo gera consequências previdenciárias relevantes, tais como a não contagem do período para fins de aposentadoria, impactos na manutenção da qualidade de segurado e reflexos no cálculo de benefícios futuros. Tais efeitos foram analisados nas manifestações técnicas constantes dos autos, os quais evidenciam os potenciais prejuízos à proteção previdenciária dos agentes políticos submetidos a essa situação.

Sob o prisma constitucional, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o regime de subsídio não afasta, por si só, a incidência de garantias sociais mínimas. No julgamento do Recurso Extraordinário n.º 650.898, aquela Corte assentou que determinados direitos sociais podem ser aplicáveis aos agentes políticos, desde que haja previsão legal.

Todavia, não se mostra juridicamente possível que a Câmara Municipal complemente, com recursos públicos, o valor mínimo da contribuição mensal ao Regime Geral de Previdência Social incidente sobre os subsídios dos Vereadores. Isso porque os agentes políticos municipais são enquadrados como segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social, cabendo-lhes arcar com sua contribuição previdenciária individual, calculada sobre a remuneração efetivamente percebida.

A legislação previdenciária não autoriza o Município — seja o Poder Executivo, seja o Poder Legislativo — a assumir, total ou parcialmente, a contribuição devida pelo segurado obrigatório. Assim, ainda que o subsídio fixado não alcance o valor do salário-mínimo nacional, inexistente base legal que permita a complementação da contribuição mínima ao INSS com recursos públicos, sob pena de afronta direta ao princípio da legalidade, que rege a atuação da Administração Pública.

Além disso, eventual complementação da contribuição previdenciária pelo ente municipal produziria efeitos financeiros equivalentes à majoração do subsídio, uma vez que reduziria o ônus pessoal suportado pelo Vereador, resultando em vantagem econômica indireta. Tal circunstância caracteriza aumento indireto da remuneração dos agentes políticos, vedado pelo art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, que estabelece regras rígidas para a fixação e alteração dos subsídios dos Vereadores, especialmente no curso da legislatura.

Destaca-se, além disso, que esta conclusão decorre da interpretação sistemática das normas constitucionais e infraconstitucionais atualmente vigentes, não cabendo a este Tribunal inovar na ordem jurídica, criar hipóteses de custeio não previstas

em lei ou reconhecer direitos não expressamente estabelecidos no ordenamento. A atuação do Tribunal de Contas limita-se ao controle da legalidade, legitimidade e regularidade da gestão pública, devendo eventuais alterações de regime jurídico ou reconhecimento de direitos subjetivos decorrer de previsão legislativa específica ou de decisão judicial.

Por consequência lógica, também não se admite a retroação de eventual complementação a janeiro do exercício (no caso da Consulta, 2025). A ausência de fundamento legal impede não apenas a instituição da despesa, mas igualmente sua aplicação retroativa. Ademais, a realização de despesa pública sem autorização legal específica e sem prévia previsão orçamentária viola os princípios do planejamento, da legalidade e da responsabilidade fiscal, que condicionam toda atuação administrativa.

Conclui-se, portanto, que não é possível a complementação, pelo Poder Legislativo municipal, do valor da contribuição mínima mensal ao Regime Geral da Previdência (INSS) incidente sobre os subsídios dos Vereadores, nem tampouco sua retroação, ainda que os subsídios atualmente fixados não alcancem o valor do salário-mínimo nacional.

Diante do exposto, proponho que a resposta ao item “2” da Consulta seja assim formulada:

2 Há possibilidade de complementação do valor da contribuição mínima mensal ao INSS incidente sobre os subsídios dos Vereadores, bem como sua retroação a janeiro de 2025, considerando que os subsídios atuais não alcançam o valor do salário-mínimo nacional?

Resposta: A complementação, com recursos públicos, do valor da contribuição mínima mensal ao Regime Geral de Previdência Social incidente sobre os subsídios dos Vereadores, assim como a retroação de valores a janeiro de 2025 (ou, em tese, a janeiro de qualquer exercício), mostra-se juridicamente inviável no âmbito administrativo.

Tal medida carece de fundamento legal e implicaria assunção, pelo ente público, de indevida obrigação previdenciária de natureza pessoal do segurado obrigatório, em prejuízo ao princípio da legalidade administrativa. Ademais, eventual complementação com recursos públicos produziria efeitos financeiros equivalentes à majoração indireta dos subsídios dos agentes políticos, em desacordo com o regime constitucional de fixação remuneratória previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição da República.

Registre-se, além disso, que toda despesa pública deve observar prévio planejamento, previsão legal e disponibilidade orçamentária, nos termos dos princípios que regem a Administração Pública e das normas de responsabilidade fiscal.

2.3 VOTO

Diante do exposto, considerando os quesitos apresentados na fundamentação, bem como as manifestações técnicas constantes dos autos, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta e, no mérito, pela resposta aos quesitos formulados nos seguintes termos:

1 Existe a possibilidade de alterar o subsídio dos Vereadores para esta legislatura, a fim de alcançar o valor de um salário-mínimo?

Resposta: A alteração do subsídio dos Vereadores na legislatura em curso, com a finalidade de alcançar o valor correspondente a 1 (um) salário-mínimo, mostra-se juridicamente inviável, por ausência de previsão constitucional e legal que autorize a majoração dos valores do subsídio durante o mandato em andamento.

Especificamente, a Constituição da República estabelece regime próprio para a remuneração dos Vereadores, impondo que os subsídios sejam fixados em uma legislatura para vigorar na subsequente, vedada a alteração no curso do mandato (art. 29, incisos V e VI, combinado com arts. 37, *caput*, e inciso X, e 39, § 4º). Trata-se de mecanismo de contenção institucional voltado a resguardar a moralidade e a impessoalidade, impedindo que agentes políticos deliberem, direta ou indiretamente, sobre a própria remuneração durante o exercício do mandato.

Além disso, para a fixação válida dos subsídios da legislatura subsequente, devem ser observados marcos temporais adicionais: (i) a deliberação deve ocorrer antes do pleito eleitoral, a fim de preservar a equidistância institucional; e (ii) não pode haver aprovação de ato que resulte aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato, por força do art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2 Há possibilidade de complementação do valor da contribuição mínima mensal ao INSS incidente sobre os subsídios dos Vereadores, bem como sua retroação a janeiro de 2025, considerando que os subsídios atuais não alcançam o valor do salário-mínimo nacional?

Resposta: A complementação, com recursos públicos, do valor da contribuição mínima mensal ao Regime Geral de Previdência Social incidente sobre os subsídios dos Vereadores, assim como a retroação de valores a janeiro de 2025 (ou, em tese, a janeiro de qualquer exercício), mostra-se juridicamente inviável no âmbito administrativo.

Tal medida carece de fundamento legal e implicaria assunção, pelo ente público, de indevida obrigação previdenciária de natureza pessoal do segurado obrigatório, em prejuízo ao princípio da legalidade administrativa. Ademais, eventual complementação com recursos públicos produziria efeitos financeiros equivalentes à majoração indireta dos subsídios dos agentes políticos, em desacordo com o

regime constitucional de fixação remuneratória previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição da República.

Registre-se, além disso, que toda despesa pública deve observar prévio planejamento, previsão legal e disponibilidade orçamentária, nos termos dos princípios que regem a Administração Pública e das normas de responsabilidade fiscal.

Decorrido o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de sua atribuição definida no art. 175-D, § 2º, do Regimento Interno.

Em seguida, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e eventuais providências no âmbito de suas atribuições institucionais.

Após, à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento dos autos, nos termos dos artigos 398, § 1º, e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno⁵.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em CONHECER, considerando os quesitos apresentados na fundamentação, bem como as manifestações técnicas constantes dos autos, da presente Consulta e, no mérito, pela resposta aos quesitos formulados nos seguintes termos:

I - Existe a possibilidade de alterar o subsídio dos Vereadores para esta legislatura, a fim de alcançar o valor de um salário-mínimo?

Resposta: A alteração do subsídio dos Vereadores na legislatura em curso, com a finalidade de alcançar o valor correspondente a 1 (um) salário-mínimo, mostra-se juridicamente inviável, por ausência de previsão constitucional e legal que autorize a majoração dos valores do subsídio durante o mandato em andamento;

Especificamente, a Constituição da República estabelece regime próprio para a remuneração dos Vereadores, impondo que os subsídios sejam fixados em uma legislatura para vigorar na subsequente, vedada a alteração no curso do mandato (art. 29, incisos V e VI, combinado com arts. 37, *caput*, e inciso X, e 39, § 4º). Trata-se de mecanismo de contenção institucional voltado a resguardar a moralidade e a impessoalidade, impedindo que agentes políticos deliberem, direta ou indiretamente, sobre a própria remuneração durante o exercício do mandato;

5 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) (...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

Além disso, para a fixação válida dos subsídios da legislatura subsequente, devem ser observados marcos temporais adicionais: (i) a deliberação deve ocorrer antes do pleito eleitoral, a fim de preservar a equidistância institucional; e (ii) não pode haver aprovação de ato que resulte aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato, por força do art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II - Há possibilidade de complementação do valor da contribuição mínima mensal ao INSS incidente sobre os subsídios dos Vereadores, bem como sua retroação a janeiro de 2025, considerando que os subsídios atuais não alcançam o valor do salário-mínimo nacional?

Resposta: A complementação, com recursos públicos, do valor da contribuição mínima mensal ao Regime Geral de Previdência Social incidente sobre os subsídios dos Vereadores, assim como a retroação de valores a janeiro de 2025 (ou, em tese, a janeiro de qualquer exercício), mostra-se juridicamente inviável no âmbito administrativo;

Tal medida carece de fundamento legal e implicaria assunção, pelo ente público, de indevida obrigação previdenciária de natureza pessoal do segurado obrigatório, em prejuízo ao princípio da legalidade administrativa. Ademais, eventual complementação com recursos públicos produziria efeitos financeiros equivalentes à majoração indireta dos subsídios dos agentes políticos, em desacordo com o regime constitucional de fixação remuneratória previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição da República;

Registre-se, além disso, que toda despesa pública deve observar prévio planejamento, previsão legal e disponibilidade orçamentária, nos termos dos princípios que regem a Administração Pública e das normas de responsabilidade fiscal;

III - encaminhar, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de sua atribuição definida no art. 175-D, § 2º, do Regimento Interno;

IV - encaminhar à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e eventuais providências no âmbito de suas atribuições institucionais;

V - determinar a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento nos termos dos artigos 398, § 1º, e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno⁶.

6 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) (...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 26 de março de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

