

## VEREADOR

### SUBSÍDIO - FIXAÇÃO - ESTIMATIVA POPULACIONAL

PROCESSO N° : 758392/23  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE TEIXEIRA SOARES  
INTERESSADO : CARLOS ALBERTO GORTE, INES APARECIDA FERREIRA ROBES  
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

#### ACÓRDÃO N° 4562/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Questionamentos sobre a regularidade dos subsídios de vereadores diante da nova contagem populacional do Censo 2022. Inciso VI do art. 29 da Constituição Federal. Princípio da anterioridade na fixação dos subsídios para legislatura subsequente. Observância do Censo 2022 e jurisprudência do STF para definição dos valores válidos para a próxima legislatura. Sobrestamento da resposta sobre a possibilidade de concessão de reposição inflacionária aos subsídios de vereador, no curso da legislatura, até a decisão, no STF, do Tema n. 1.192, com Repercussão Geral no RE 1.344.400, dado o impacto reconhecido pelo próprio Ministro Relator ao deferir a suspensão dos processos que tratem dessa matéria, nos termos do art. 1.035, § 5º, do CPC.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela CÂMARA MUNICIPAL DE TEIXEIRA SOARES, por intermédio de seu presidente, CARLOS ALBERTO GORTE, com questionamentos relativos à regularidade do subsídio do presidente da Câmara, que foi fixado com base em estimativa populacional de censo anterior, considerando a verificação de decréscimo populacional pelo Censo 2022. A consulta trata dos seguintes pontos:

- 1) regularidade do subsídio do presidente da Câmara Municipal, fixado com base em censo anterior, que sofreu alteração de limite (de 30% para 20% do subsídio dos Deputados Estaduais) devido ao decréscimo populacional constatado no Censo 2022;
- 2) compatibilidade do subsídio com o princípio da anterioridade;
- 3) possibilidade de atualização/recomposição anual do subsídio em janeiro de cada ano;
- 4) necessidade de adequação imediata do subsídio ao limite atualizado de 20%, caso o entendimento seja de irregularidade;
- 5) medidas a serem tomadas para ajuste dos valores excedentes, caso seja considerado irregular.

A consulta foi devidamente instruída, tendo Parecer Jurídico (peça 4) acostado, justificando que, conforme o princípio da anterioridade do inciso VI do art. 29 da Constituição Federal, o subsídio dos vereadores deve ser estabelecido em uma legislatura para vigorar na subsequente, sendo assim, está regular o subsídio do

Presidente da Câmara Municipal de Teixeira Soares, fixado em 2020 para a legislatura 2021-2024, pois foi definido com base na estimativa populacional vigente na época. Além disso, afirma que a atualização inflacionária anual desse subsídio é considerada regular, respaldada pelo Tribunal de Contas Estadual, como exemplificado no Acórdão nº 328/08-Tribunal Pleno, sendo permitida no início de cada ano da legislatura, exceto no primeiro. Ainda que essa recomposição inflacionária ultrapasse os novos limites estabelecidos em virtude de alterações populacionais recentes, esses limites só devem ser aplicados à próxima legislatura, permitindo assim que o ajuste inflacionário ocorra durante a atual legislatura, independentemente das atualizações do Censo.

Pelo Despacho nº 1992/23 (peça 06), recebi a consulta e determinei os encaminhamentos pertinentes, direcionando os autos à Escola de Gestão Pública, à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas.

Através da Informação nº 01/24 (peça 08), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca - SJB indicou a existência dos Acórdãos nº 645/12 – Tribunal Pleno, nº 1348/18 – Tribunal Pleno e nº 429/19 – Tribunal Pleno, que apresentam certa similaridade com a matéria desta consulta.

Pelo Despacho nº 117/24 (peça 10), a Coordenadoria Geral de Fiscalização identificou potenciais impactos decorrentes desse expediente e, por isso, solicitou o retorno dos autos após o julgamento para conhecimento e os devidos encaminhamentos às demais unidades técnicas.

Pela Instrução nº 1556/24 (peça 11), a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou ser regular que o subsídio do Presidente da Câmara Municipal, fixado com base em uma estimativa populacional anterior, se mantenha mesmo após decréscimo populacional constatado em novo censo, que reduz o limite de 30% para 20% do subsídio dos deputados estaduais. O subsídio deve ser fixado em cada legislatura para vigorar na subsequente, conforme o art. 29, VI, da Constituição, sendo utilizados os dados oficiais do IBGE disponíveis no momento da fixação. Não há impedimento para a aplicação de revisão geral anual ao subsídio devidamente fixado.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n. 149/24, de lavra do Procurador GABRIEL GUY LÉGER, opina no sentido de que o subsídio do Presidente da Câmara Municipal, mesmo fixado com base em uma estimativa populacional anterior e eventualmente superior, permanece regular até o final da legislatura vigente, em conformidade com o princípio da anterioridade previsto na Constituição Federal. O parecer enfatiza que, embora um novo censo indique uma população menor, reduzindo o limite de subsídio de 30% para 20% do subsídio dos deputados estaduais, essa alteração só deve impactar a próxima legislatura. Além disso, o parecer considera legítima a aplicação de uma revisão geral anual ao subsídio já fixado.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Para responder aos questionamentos formulados, devem ser considerados os princípios constitucionais e jurisprudenciais aplicáveis, em especial o art. 29, VI, da Constituição Federal e decisões do Supremo Tribunal Federal.

O art. 29, VI, da Constituição Federal estabelece que o subsídio dos vereadores deve ser fixado para cada legislatura subsequente, sendo definido de acordo com a população do município, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com base no Censo 2022, verifica-se que o município de Teixeira Soares, com população atual de 9.547 habitantes, passou para o limite de 20% do subsídio dos Deputados Estaduais para o Presidente da Câmara Municipal e demais vereadores, diferentemente do limite de 30% anteriormente utilizado.

Todavia, o princípio da anterioridade da legislatura impede a adequação imediata dos subsídios fixados na legislação vigente. Dessa forma, os subsídios estabelecidos em 2020 para a legislatura 2021-2024 permanecem válidos, mesmo que o Censo 2022 tenha trazido novos dados populacionais. A adequação aos novos limites deverá ocorrer na próxima fixação, a ser feita em 2024 para vigência a partir de 2025, respeitando-se o princípio da anterioridade.

No tocante à possibilidade de atualização/recomposição anual dos subsídios, observa-se que o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal, em processo que discute o Tema 1192 de Repercussão Geral (RE 1.344.400), é de que a revisão geral anual dos servidores públicos, prevista no art. 37, X, da CF, não é aplicável aos subsídios dos agentes políticos municipais. Tal entendimento visa preservar a moralidade administrativa e evitar que agentes políticos fixem ou reajustem seus próprios subsídios durante a mesma legislatura.

O parecer do Ministério Público de Contas que instrui a presente consulta destaca o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à inaplicabilidade da revisão geral anual aos subsídios dos agentes políticos municipais, uma vez que a Constituição Federal distingue o regime de reajuste para servidores públicos e agentes políticos, incluindo vereadores.

Esse entendimento está refletido no julgamento do Tema 1192, que analisa se a revisão geral anual, prevista no art. 37, X, da Constituição, pode ser aplicada aos subsídios de agentes políticos, como prefeitos e vereadores. O STF, em jurisprudência anterior e na orientação do Tema 1192, defende que a revisão anual dos subsídios dos agentes políticos seria incompatível com o princípio da moralidade administrativa e com o princípio da anterioridade, evitando que os próprios agentes políticos, durante a mesma legislatura, fixem ou aumentem seus próprios subsídios.

Nesse sentido recomenda-se cautela, sugerindo a suspensão de eventuais aumentos com base na revisão geral anual até que o STF decida definitivamente sobre o Tema 1192, o que deverá orientar o Tribunal de Contas em decisões futuras.

Portanto, mesmo que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná tenha anteriormente admitido a revisão anual dos subsídios dos vereadores (Acórdão nº 5537/15 – Tribunal Pleno), a recente jurisprudência do STF, exigirá revisão desse entendimento.

Assim, dado que o subsídio atual é considerado regular para a legislatura vigente, não há necessidade de ajustes retroativos ou devolução de valores recebidos até o momento. As adequações devem ser efetivadas apenas na próxima fixação, de acordo com o novo critério populacional estabelecido pelo Censo 2022.

### 3 VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Em razão do exposto, VOTO para responder à consulta nos seguintes termos:

1) Ante as disposições das alíneas “a” e “b” do inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal, estaria regular o subsídio de Presidente de Câmara Municipal que tenha sido fixado com base na população estimada em censo anterior, mas em novo censo tenha havido decréscimo populacional, passando o limite máximo do subsídio dos vereadores de 30% para 20% do subsídio dos deputados estaduais?

2) Se regular (1, anterior), ante o princípio da anterioridade?

RESPOSTA: O subsídio do Presidente da Câmara e dos demais vereadores, deve ser fixado na legislatura atual para vigorar na subsequente, em conformidade obrigatória com o princípio da anterioridade. Assim, a legislação aprovada em 2020, que definiu o subsídio para a legislatura de 2021-2024, permanece válida por todo o período dessa legislatura, sem necessidade de redução, mesmo diante do decréscimo populacional aferido no censo de 2022.

3) Se regular (1, anterior), continuará a estar regular se acrescido de atualização / recomposição no mês de janeiro de cada ano?

RESPOSTA: Entendo por determinar a suspensão da análise da consulta sobre este item, até que o STF se manifeste de forma definitiva sobre o Tema nº 1192, com Repercussão Geral no RE 1.344.400, considerando o impacto reconhecido pelo Ministro Relator no STF, ao determinar a suspensão de todos os processos relacionados ao tema, conforme previsto no art. 1.035, § 5º, do CPC. Entendo que os autos devam permanecer na Diretoria Jurídica durante o período de sobrestamento, para acompanhamento do julgamento definitivo do Tema 1192.

4) Se irregular (1, anterior) é possível se editar ATO adequando o valor do subsídio do Presidente da Câmara ao limite máximo estabelecido na alínea “a” do inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal?

4.1) No caso de ser possível se editar o ATO, qual seria ele sugestionado: lei, resolução ou decreto legislativo - nas duas últimas hipóteses, seria ele administrativo ou sujeito a deliberação plenária?

4.2) No caso de não ser possível se editar o ATO, quais as medidas a serem tomadas pelo Presidente da Câmara para se adequar o valor do seu subsídio?

5) Se irregular (1, anterior), desde quando? e

6) Se irregular (1, anterior), quais as medidas a serem tomadas pelo Presidente da Câmara quanto aos valores excedentes já recebidos?

RESPOSTA: Ficam prejudicadas as respostas aos itens 4, 4.1, 4.2, 5 e 6, considerando-se que os itens 1 e 2 já reconheceram como regular os subsídios fixados em 2020 para a legislatura 2021-2024, com base na população vigente à época da edição da lei, sendo irrelevante o decréscimo populacional constatado em censo posterior.

#### 4 VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Acompanho o entendimento do Ilustre Relator quanto à resposta às questões indicadas nos itens 1 e 2 do voto condutor, relativamente à validade da fixação dos subsídios dos vereadores, mesmo no caso de haver decréscimo populacional do município durante a legislatura.

Dirijo, entretanto, da solução apresentada para a questão nº 3 do voto, que trata da possibilidade de concessão de reposição inflacionária aos mesmos subsídios, na mesma legislatura, por entender que, nesta parte, a consulta deve ficar sobrestada, nos termos do art. 427 do Regimento Interno, até a decisão, pelo Supremo Tribunal Federal, do Tema nº 1192, com Repercussão Geral no RE 1.344.400.

Conforme apontado pela CGM, e reconhecido no próprio voto condutor,

em relação à revisão geral anual (questão "c"), com fundamento no art. 37, X, da Constituição Federal, destaca-se o entendimento desta Corte de Contas de que a mesma também é aplicável ao subsídio dos vereadores, a exemplo do Acórdão nº 5537/15 – Tribunal Pleno (fl. 5 da peça 11).

Trata-se de orientação que vem sendo seguida há muito tempo por esta Corte de Contas, encontrando-se, até o momento, praticamente pacificada a jurisprudência, e cuja modificação trará grande repercussão, por atingir a totalidade dos municípios paranaenses.

Por esse motivo, aliás, no RE 1.344.400, do qual se originou o Tema nº 1192 do STF, o Ministro Relator André Mendonça, na data de 19/07/2024, proferiu despacho deferindo pedido de "suspensão, em todo o território nacional, do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão vazada neste tema de repercussão geral, nos termos do art. 1.035, § 5º, do CPC"<sup>1</sup>.

Do referido despacho, vale reproduzir os seguintes trechos:

9. No caso, a partir da análise do tema e dos documentos carreados aos autos, firmo convicção pela conveniência de aplicar a faculdade

<sup>1</sup> <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6248748>

processual prevista no art. 1.035, § 5º, do CPC, de modo a **suspender o processamento de todos os processos judiciais pendentes, individuais ou coletivos, que tramitem no território nacional e versem sobre o assunto discutido nestes autos.**

10. O **potencial multiplicador de decisões conflitantes é patente**, não apenas por envolver os milhares de Municípios de nosso país, mas também pelo fato de, como bem asseverado pelo eminente Ministro Presidente, a solução a ser dada à presente controvérsia não se limitar aos agentes políticos de que tratam as leis discutidas na ADI estadual em análise, vez que o subsídio mensal do prefeito é limite máximo de remuneração em âmbito municipal, nos termos do art. 37, inc. XI, da Constituição da República.

11. Em que pese a maioria das manifestações apresentadas nos autos advir de Municípios do Estado de São Paulo, inclusive requerimento de associação de Municípios deste, foram também apresentadas petições de entidades de servidores de âmbito nacional e referentes a outros Estados da Federação, além de ser possível a verificação de existência de recursos nesta Corte envolvendo tal tema referentes a leis de Municípios de outros Estados. Este quadro indica concretamente uma considerável amplitude de alcance territorial da controvérsia a ser solucionada.

12. De tais pontos, extrai-se ainda que **a não suspensão, no caso, traz consigo considerável carga de insegurança** à, muitas vezes, frágil situação orçamentária dos Municípios, também atingindo a remuneração e o provento de inúmeros servidores a eles vinculados.

13. **A existência de entendimentos conflitantes também fica clara nos autos.** O próprio *Leading case* deste tema de repercussão geral envolve decisão em ação direta de inconstitucionalidade estadual que encontra-se, numa primeira análise, em sentido contrário à jurisprudência dominante deste Supremo Tribunal Federal, como bem pontuado pelo Ministro Presidente em seus fundamentos, para afetar a presente controvérsia à sistemática da repercussão geral.

14. Assim, **havendo dúvida da comunidade jurídica quanto aos limites da orientação jurisprudencial esposada por esta Corte e potencial multiplicidade de processos** (muitos dos quais objetivos) e recursos sobre idêntica temática, e visando atuar em prol da segurança jurídica e evitar resultados absolutamente anti-isonômicos entre agentes políticos e servidores públicos em situações equivalentes, por prudência judicial, imperiosa a aplicação da providência prevista no art. 1.035, § 5º, do CPC (grifamos).

Embora o RE 1.344.400 refira-se, mais especificamente, à constitucionalidade das Leis 3.056/2019 e 3.114/2020 do Município de Pontal/SP, que preveem revisão geral anual do subsídio mensal do Prefeito e do Vice-Prefeito, resta evidente que os impactos dessa decisão atingirão, também, a possibilidade de revisão dos subsídios dos vereadores, na medida em que os dispositivos constitucionais suscitados (arts. 29, V e VI, 37, X, e 39, §4º, da Constituição Federal) são comuns a ambos os agentes políticos.

Dessa forma, na esteira do encaminhamento dado à matéria pelo STF, entendo, respeitosamente, que o sobrestamento da consulta, com relação a essa matéria específica, mostra-se mais adequado do que a solução proposta pelo Ilustre Relator, pela imposição do impedimento da reposição, com efeitos normativos a todos os municípios paranaenses, ainda que com validade a partir da próxima legislatura.

Após o trânsito em julgado, caso aprovada a presente proposta, deverão os autos permanecer na Diretoria Jurídica, durante o período de sobrestamento, para acompanhamento do referido Tema 1192.

Em face do exposto VOTO, diverjo, em parte, do Ilustre Relator, a fim de que, sem prejuízo da aprovação da resposta às questões indicadas nos itens 1 e 2 do voto condutor, com base no art. 427 do Regimento Interno, seja sobrestada presente consulta em relação ao questionamento tratado no item 3 da parte dispositiva do mesmo voto condutor, até decisão pelo Supremo Tribunal Federal do Tema nº 1192, com Repercussão Geral no RE 1.344.400.

## 5 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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em responder à consulta nos seguintes termos:

I - Ante as disposições das alíneas “a” e “b” do inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal, estaria regular o subsídio de Presidente de Câmara Municipal que tenha sido fixado com base na população estimada em censo anterior, mas em novo censo tenha havido decréscimo populacional, passando o limite máximo do subsídio dos vereadores de 30% para 20% do subsídio dos deputados estaduais?

II - Se regular (I, anterior), ante o princípio da anterioridade?

RESPOSTA (I e II) O subsídio do Presidente da Câmara e dos demais vereadores, deve ser fixado na legislatura atual para vigorar na subsequente, em conformidade obrigatória com o princípio da anterioridade. Assim, a legislação aprovada em 2020, que definiu o subsídio para a legislatura de 2021-2024, permanece válida por todo o período dessa legislatura, sem necessidade de redução, mesmo diante do decréscimo populacional aferido no censo de 2022;

III - Se regular (I, anterior), continuará a estar regular se acrescido de atualização / recomposição no mês de janeiro de cada ano?

RESPOSTA: Entendo por determinar a suspensão da análise da consulta sobre este item, até que o STF se manifeste de forma definitiva sobre o Tema nº 1192, com Repercussão Geral no RE 1.344.400, considerando o impacto reconhecido pelo Ministro Relator no STF, ao determinar a suspensão de todos os processos relacionados ao tema, conforme previsto no art. 1.035, § 5º, do CPC. Entendo que os autos devam permanecer na Diretoria Jurídica durante o período de sobrestamento, para acompanhamento do julgamento definitivo do Tema 1192;

IV - Se irregular (I, anterior) é possível se editar ATO adequando o valor do subsídio do Presidente da Câmara ao limite máximo estabelecido na alínea “a” do inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal?

a) No caso de ser possível se editar o ATO, qual seria ele sugestionado: lei, resolução ou decreto legislativo - nas duas últimas hipóteses, seria ele administrativo ou sujeito a deliberação plenária?

b) No caso de não ser possível se editar o ATO, quais as medidas a serem tomadas pelo Presidente da Câmara para se adequar o valor do seu subsídio?

V - Se irregular (I, anterior), desde quando? e

VI - Se irregular (I, anterior), quais as medidas a serem tomadas pelo Presidente da Câmara quanto aos valores excedentes já recebidos?

RESPOSTA (IV, V e VI): Ficam prejudicadas as respostas aos itens IV, a, b, V e VI, considerando-se que os itens I e II já reconheceram como regular os subsídios fixados em 2020 para a legislatura 2021-2024, com base na população vigente à época da edição da lei, sendo irrelevante o decréscimo populacional constatado em censo posterior.

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

O voto apresentado pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares foi acolhido pelo Relator, Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, em nova versão de proposta de voto.

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

Plenário Virtual, 18 de dezembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 24.

**MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**