

Protocolado SEI n. 29.0001.0017327.2023-92

Interessado: União da Defesa da Cidadania de Franca - UDECIF

Assunto: análise da constitucionalidade da Resolução n. 648, de 07 de dezembro de 2022, da Câmara Municipal de Franca, que dispõe sobre a fixação do subsídio dos Parlamentares para a 12ª Legislatura (2025/2028), nos termos dos arts. 37 e 39, da Lei Orgânica do Município de Franca, e do art. 29, inciso VI, alínea 'e', da Constituição Federal, e dá outras providências

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO N. 648, DE 07 DE DEZEMBRO DE 2022, DA CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA. FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES PARA A PRÓXIMA LEGISLATURA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONTIDOS NO ART. 111 DA CE. IMPACTO NEGATIVO NO ERÁRIO, CONSIDERANDO O PERCENTUAL DE AUMENTO. NECESSÁRIA ANÁLISE DE ATOS NORMATIVOS INFRACONSTITUCIONAIS E DE MATÉRIA DE FATO PARA EMBASAR CONCLUSÃO PELA CONSTATAÇÃO DE VÍCIOS DE CONSTITUCIONALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. ARQUIVAMENTO.

1. Representação questionando a Resolução n. 648, de 07 de dezembro de 2022, da Câmara Municipal de Franca, que fixou os subsídios dos Vereadores do Município para a legislatura de 2025/2028.
2. Observada a regra da anterioridade da legislatura, a fixação de subsídio de vereadores, e de seus consectários, à vista do postulado da separação de poderes, deve ser feita por meio de resolução (art. 5º da Constituição Estadual e arts. 2º e 29, VI, da Constituição Federal), tal como ocorreu no caso.
3. Impossibilidade de controle direto de constitucionalidade dependente de exame de fato ou de prova: o percentual, por si só, de majoração do subsídio dos vereadores não é hábil a conduzir à conclusão de inconstitucionalidade do ato normativo.

Discussão envolta a outras variáveis concretas, como o número de habitantes de Franca e a consideração do valor do subsídio dos Deputados Estaduais, que servem como parâmetro para a fixação do subsídio dos vereadores, além do próprio orçamento local.

4. A fixação do valor dos subsídios dos agentes políticos municipais se insere no domínio das opções políticas, não havendo elementos sólidos para se concluir que o aumento configure inexoravelmente violação aos princípios informadores da Administração Pública, que também servem como parâmetro para a edição de atos normativos, uma vez que a resolução está fixando subsídio para a legislatura seguinte e sequer há a garantia de que os editores da resolução sejam reeleitos, o que afasta a alegação de imoralidade.

5. Parecer pelo arquivamento.

Excelentíssimo Senhor Subprocurador-Geral de Justiça:

1. Relatório.

O presente protocolado foi instaurado a partir de representação oferecida pela União de Defesa da Cidadania de Franca para deflagração do controle abstrato de constitucionalidade da Resolução n. 648, de 07 de dezembro de 2022, da Câmara Municipal de Franca, que fixou os subsídios dos Vereadores para a legislatura de 2025/2028, majorando-os em 80% (oitenta por cento), argumentando violação aos princípios da moralidade, legalidade e publicidade. Quanto a esse último aspecto, adicionou que o projeto de lei, de autoria coletiva parlamentar, foi protocolado 02/12/2022 (sexta-feira, dia de jogo do Brasil na Copa do Mundo da FIFA) e votado já na segunda e quarta-feira seguintes, em sessões extraordinárias a “toque de caixa”.

O Presidente da Câmara Municipal prestou informações, nas quais discorreu sobre o processo legislativo que culminou com a normativa questionada, pontuando que recebeu pareceres favoráveis das respectivas Comissões, e defendeu a constitucionalidade da Resolução nº 648/2022. Afirmou que o ato normativo se encontra em conformidade com o disposto nos arts. 29, VI, da Constituição Estadual, uma vez que: a) o valor fixado está abaixo do limite constitucional; b) é razoável e proporcional frente ao porte do Município e os valores pagos aos demais agentes políticos; e c) a resolução é a espécie normativa adequada para a fixação dos subsídios.

Apresentou a documentação referente ao processo legislativo seguido e parecer do Departamento Financeiro da Câmara Municipal.

É o relatório.

2. Fundamentação.

A Resolução n. 648, de 07 de dezembro de 2022, da Câmara Municipal de Franca, que “dispõe sobre a fixação do subsídio dos Parlamentares para a 12ª Legislatura (2025/2028), nos termos dos arts. 37 e 39, da Lei Orgânica do Município de Franca, e do art. 29, inciso VI, alínea ‘e’, da Constituição Federal, e dá outras providências”, estabelece:

Art. 1º - Fica fixado o subsídio mensal dos parlamentares da Câmara Municipal de Franca para a 12ª Legislatura, que se inicia em 1º de janeiro de 2025, nos termos dos arts. 37 e 39, da Lei Orgânica do Município de Franca e do art. 29, inciso VI, alínea ‘e’, da Constituição Federal, nos seguintes valores:

I - Parlamentar: R\$ 10.935,82 (dez mil novecentos e trinta e cinco reais e oitenta e dois centavos);

II - Presidente da Casa Legislativa: R\$ 12.875,19 (doze mil oitocentos e setenta e cinco reais e dezenove centavos).

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Resolução correrão por conta de dotações orçamentárias próprias da Câmara Municipal, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Resolução vigorará a partir da data de sua publicação, produzindo seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 2025.

De proêmio, anota-se que o ato normativo em análise, que fixou os subsídios dos Vereadores, encontra-se em consonância com o art. 29, VI, da Constituição Federal, que edifica como decorrência do princípio da moralidade administrativa (art. 37, *caput*, da Carta Magna) as regras da anterioridade e de sua inalterabilidade durante esse período.

Ademais, verifica-se a constitucionalidade formal da normativa questionada.

O instrumento veiculador da norma se revela idôneo, dado que, por se relacionar com matéria de competência exclusiva do Poder Legislativo, a espécie normativa adequada é a resolução.

Emana do princípio da separação dos poderes a proibição de interferência de um Poder sobre o outro.

Ainda, para efetiva existência de um Estado Democrático de Direito, é fundamental que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário sejam independentes e harmônicos entre si, garantia que se encontra prevista no art. 2º da Constituição Federal e reproduzida no art. 5º da Constituição Paulista.

Esse dispositivo é tradicional pedra fundamental do Estado de Direito, assentado na ideia de que as funções estatais são divididas e entregues a órgãos ou poderes que as exercem com independência e harmonia, vedando interferências indevidas de um sobre o outro. Todavia, o exercício dessas atribuições nem sempre é fragmentado e estanque, observando a doutrina que:

“O princípio da separação dos poderes (ou divisão, ou distribuição, conforme a terminologia adotada) significa, portanto, entrosamento, coordenação, colaboração, desempenho harmônico e independente das respectivas funções, e ainda que cada órgão (poder), ao lado de suas funções principais, correspondentes à sua natureza, em caráter secundário colabora com os demais órgãos de diferente natureza, ou pratica certos atos que, teoricamente, não pertenceriam à sua esfera de competência”. (Teixeira, José Horácio Meirelles. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 585)

Assim, não há que se falar em vício formal da norma impugnada, ressaltando que tampouco há comprovação de mácula no processo legislativo.

Ademais, ressalta-se, também, que no controle direto de constitucionalidade das leis, a discussão a respeito da legitimidade constitucional da norma é relativamente limitada. Inconstitucionalidades indiretas ou reflexas, ou decorrentes de questões de fato, não podem ser aferidas.

De fato, nos termos do art. 125, § 2º, da Constituição Federal, exige-se para o contencioso objetivo de constitucionalidade que a incompatibilidade entre a lei e a Constituição seja direta e frontal. É, por conseguinte, inadmitida violação oblíqua ou reflexa, cuja avaliação dependa de precedente exame de legislação infraconstitucional ou apreciação de questões de fato.

O ordenamento jurídico pátrio reserva à ação direta de inconstitucionalidade, como mecanismo de controle da compatibilidade vertical dos atos normativos infraconstitucionais com relação à Constituição, um papel específico. Em tal processo objetivo, a questão sobre a qual o Tribunal se debruça é essencialmente jurídico-constitucional: dúvida ou controvérsia sobre a legitimidade do direito positivo infraconstitucional, em sua perspectiva de confronto imediato com determinado parâmetro constitucional.

Frise-se que a Resolução n. 648, de 07 de dezembro de 2022, não tratou de revisão geral anual (art. 115, XI, da Constituição Estadual, e art. 37, X, da Constituição Federal), mas de fixação dos subsídios dos vereadores para a próxima legislatura, conforme dispõe o art. 29, VI, da Constituição Federal.

A norma é de iniciativa da Câmara Municipal, como deveria ser, e o valor fixado não supera o teto de 50% do montante destinado aos Deputados Estaduais (alínea d do inc. VI do art. 29 da Constituição Federal), tendo sido acompanhada do estudo de impacto orçamentário e financeiro.

A argumentação de menoscabo aos princípios contidos no art. 111 da Constituição Estadual e no art. 37, *caput*, da Constituição Federal necessariamente demandaria a incursão na legislação infraconstitucional, como a Lei Orgânica Municipal, o Regimento Interno da Câmara Municipal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e demais leis orçamentárias locais.

Além disso, careceria o exame das questões postas, sobretudo no que diz respeito ao valor instituído e sua compatibilidade com o orçamento, a prospecção de matéria de fato e de prova, imprópria na especial via do controle abstrato de constitucionalidade.

Em outras palavras, para apurar a contrariedade a algum dispositivo constitucional nos aspectos formais e materiais suscitados, análise do estudo de impacto orçamentário e valor dos subsídios estabelecidos, seria indispensável examinar a legislação infraconstitucional e a matéria fática subjacente.

Ocorre que, como já exposto, trata-se de apreciação inadmissível no processo abstrato, que se restringe tão somente à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade **direta, imediata e frontal** – o que, notadamente, não se verifica.

Neste sentido:

“(…) 1. Há **impossibilidade** de controle abstrato da constitucionalidade de lei, quando, para o deslinde da questão, se mostra **indispensável o exame do conteúdo de**

outras normas jurídicas infraconstitucionais de lei ou matéria de fato. Precedentes. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Violação ao art. 33 do ADCT/CF1988 e ao art. 5º da EC nº 3/93. **Alegação fundada em elementos que reclamam dilação probatória. Inadequação da via eleita para exame da matéria fática. (...)** (STF, ADI 1.527-SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 05-11-1997, v.u., DJ 18-05-2000, p. 430, grifos acrescentados).

Em suma, o percentual, por si só, de majoração do subsídio dos vereadores não é hábil a conduzir à conclusão de inconstitucionalidade do ato normativo. A discussão está envolta a outras variáveis concretas, como o número de habitantes de Franca e a consideração do valor do subsídio dos Deputados Estaduais, que servem como parâmetro para a fixação do subsídio dos vereadores, além do próprio orçamento local.

A propósito, atendidas as regras constitucionais formais e materiais incidentes, a fixação do valor dos subsídios dos agentes políticos municipais se insere no domínio das opções políticas, não havendo elementos sólidos para se concluir que o aumento configure inexoravelmente violação aos princípios informadores da Administração Pública, servem como parâmetro para a edição de atos normativos, uma vez que a resolução está fixando subsídio para a legislatura seguinte e sequer há a garantia de que os editores da resolução sejam reeleitos, o que afasta a alegação de imoralidade, sem prejuízo de apuração mais profunda do assunto na via de controle difuso e incidental de constitucionalidade.

Portanto, não se verifica fundamento para o manejo do controle concentrado de constitucionalidade.

3. Conclusão.

Nesses termos, proponho o arquivamento dos autos, bem como a comunicação ao interessado.

É o parecer que submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência, com as cautelas de estilo.

São Paulo, 23 de junho de 2023.

Patrícia Salvador Veiga
Promotora de Justiça Assessora

DECISÃO**Protocolado SEI n. 29.0001.0017327.2023-92****Interessado:** União da Defesa da Cidadania de Franca - UDECIF

Assunto: análise da constitucionalidade da Resolução n. 648, de 07 de dezembro de 2022, da Câmara Municipal de Franca, que dispõe sobre a fixação do subsídio dos Parlamentares para a 12ª Legislatura (2025/2028), nos termos dos arts. 37 e 39, da Lei Orgânica do Município de Franca, e do art. 29, inciso VI, alínea 'e', da Constituição Federal, e dá outras providências

1. Aprovo o parecer da Assessoria Jurídica, adotando seus fundamentos como razões para decidir.
2. Adiciono que as apontadas máculas no processo legislativo não têm natureza constitucional.
3. Determino o arquivamento destes autos, com as anotações e comunicações de praxe.



Documento assinado eletronicamente por **WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR**,
Subprocurador-Geral de Justiça, em 26/06/2023, às 15:53, conforme art. 1º, III, "b", da Lei Federal
11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida [neste site](#), informando o código verificador
10668930 e o código CRC **DFC209A7**.

DESPACHO

Manifesto-me em separado.



Documento assinado eletronicamente por **Patricia Salvador Veiga, Promotora de Justiça - Assessora**, em 25/06/2023, às 13:41, conforme art. 1º, III, "b", da Lei Federal 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida [neste site](#), informando o código verificador **10658568** e o código CRC **E4A987A6**.