PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 15, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2019.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição c/c art. 66, § 2º da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, § 1º da Lei Orgânica do Município de Linhares, decidi vetar totalmente, por **INCONSTITUCIONALIDADE**, o **Autógrafo n.º 077/2019**, que dispõe sobre a fixação dos subsídios mensais dos vereadores do município de Linhares, Estado do Espírito Santo, para a legislatura de 2021 a 2024, e dá outras providências.

Atenciosamente,

GUERINO LUIZ ZANON
Prefeito do Município de Linhares

VETO

O **PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, no uso de suas atribuições constitucionais (§ 1°, do artigo 34, da Lei Orgânica de Linhares), decide **VETAR TOTALMENTE,** por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei enviado como Autógrafo n.° **077/2019**, o qual dispõe sobre a fixação dos subsídios mensais dos vereadores do município de Linhares, Estado do Espírito Santo, para a legislatura de 2021 a 2024, e dá outras providências, acolhendo o parecer da procuradoria Geral do Município como razões de decidir, a seguir transcritas:

RAZÕES DO VETO

Realizando o controle preventivo de constitucionalidade e legalidade do ato normativo em formação, verifica-se que o texto do Projeto de Lei, de iniciativa da Câmara Municipal de Linhares, tem como objeto a fixação dos subsídios mensais dos vereadores do município de Linhares.

Por oportuno, cabe esclarecer que nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local.

Destaca-se que o controle de constitucionalidade das leis é fundamentado pela presença, dentro do ordenamento jurídico, caracterizado pelo Estado Democrático de Direito, de uma hierarquia normativa, ou seja, uma superposição de leis. Cada norma tem como fundamento de validade, outra que lhe é superior, formando uma superposição de leis cujo ápice é ocupado pela Constituição, lei fundamental do Estado.

Atendendo a tais preceitos, no controle prévio de constitucionalidade, a Lei Orgânica do Município de Linhares, assim dispõe:

> Art. 34. O projeto de lei aprovado será enviado como autógrafo ao Prefeito que, aquiescendo o sancionará.
> § 1.° Se o Prefeito Municipal considera o projeto, no todo ou em parte inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-la-á, total ou parcialmente,

> no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Câmara, os motivos do veto.
> [...] ***Grifos nossos.***

Nesse desiderato, sob o ponto de vista formal, tem-se que o presente autógrafo ao fixar o subsídio mensal dos vereadores do município de Linhares para a legislatura que se iniciará em 01 de janeiro de 2021, por meio **de lei ordinária**, incorreu em **vício formal de inconstitucionalidade**, insuscetível de superação, maculando todo o processo legislativo do ato normativo em formação, nos termos da fundamentação que segue.

Oportuno traçar um breve histórico acerca do processo legislativo no texto constitucional, desde a promulgação da Carta Magna em 1988.

Em sua redação original, a Constituição Federal era omissa quanto à remuneração dos vereadores e a forma da sua fixação, o que dava às municipalidades liberdade ampla para tratar do tema e fixar tal remuneração.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1992, acrescentou o inciso VI ao art. 29 da Constituição, para estabelecer apenas o limite para a remuneração, ao determinar que "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". Obedecendo-se ao referido limite, não havia qualquer outra restrição em nível constitucional, o que permitia que a Câmara, por ato próprio, fixasse a remuneração dos edis.

Com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, o art. 29, VI, da Constituição, além de estabelecer novos limites para os subsídios dos vereadores, passou a exigir a edição de lei em sentido formal, de iniciativa da própria Câmara Municipal, para fixar tais subsídios, nos seguintes termos: "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".

Dessa forma, a fixação do subsídio dos vereadores dependia de uma ação conjunta entre o Poder Legislativo, iniciando e aprovando projeto de lei, e o Poder Executivo, mediante a sanção do projeto.

A partir da Emenda Constitucional nº 25, de 2000, modificou-se novamente esse panorama, dando-se ao art. 29, VI, da Constituição, a redação atualmente vigente:

> Art. 29 [...]
>
> VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:
>
> a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
>
> b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
>
> c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
>
> d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
>
> e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

Além da criação de limites por faixas populacionais, o dispositivo constitucional determinou que os subsídios dos vereadores fossem diretamente fixados pelas Câmaras Municipais em uma legislatura para a subsequente, a chamada regra da anterioridade.

Afastou-se, portanto, a participação do Poder Executivo em tal fixação, deixando de ser necessária a sanção do Prefeito, como na norma constitucional anterior.

No mesmo sentido disserta a Lei Orgânica deste município no inciso VI do artigo 16:

> **Art. 16** É de competência exclusiva da Câmara Municipal, dentre outras, as seguintes:
>
> [...]
>
> VI - fixar os subsídios do Prefeito Municipal, do Vice Prefeito, Secretários e dos Vereadores, observando-se o disposto nos Incisos V e VI, "d", do artigo 29, da Constituição da República Federativa do Brasil e o estabelecido nesta Lei Orgânica;

Dessa forma, a fixação dos subsídios dos Vereadores é ato de competência exclusiva e primaria (infraconstitucional) da Câmara Municipal, exercitável por meio de resolução, e não por lei específica, como a espécie normativa adotada no processo legislativo do ato em formação em apreço.

Sobre o tema importante trazer à colação as jurisprudências abaixo:

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO – SUBSÍDIOS – VEREADORES – FIXAÇÃO – RESOLUÇÃO – POSSIBILIDADE – PRECEDENTES – SEGUIMENTO – NEGATIVA. 1. Eis a síntese do pronunciamento impugnado: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CÂMARA MUNICIPAL DE SOLONÓPOLE. FIXAÇÃO DO SUBSIDIO DE VEREADORES POR RESOLUÇÃO. POSSIBILIDADE APÓS O ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 25/2000. EXIGÊNCIA DE LEI SUPRIMIDA DO ART. 26, INC. VI. TCM QUE ADMITE A FIXAÇÃO MEDIANTE RESOLUÇÃO. EXCEÇÃO À REGRA DO ART. 37, INC. X, CF/88. APELAÇÃO CONHECIDA E DESPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA. 1 - Na redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, o art. 29, inciso VI, da Carta de 1988 realmente dispunha que seria o "subsidio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal". Todavia, com a reforma empreendida pela EC nº 25, de 14.02.2000 (DOU 15.02.2000), esse dispositivo restou alterado, suprimindo-se a exigência de fixação por lei. 2 - Da substancial modificação na forma de definição dos subsídios dos Vereadores, verifica-se que o poder constituinte derivado optou por retornar ao modelo originariamente estabelecido a partir da promulgação da Constituição Federal, no qual sempre se garantiu ao Poder Legislativo fixar, para a legislatura seguinte e mediante resolução, o valor dos subsídios. Entendimento em sentido contrário implicaria em inocuidade da inovação constitucional. 3 - Na medida em que a resolução questionada foi editada já sob a égide da EC nº 25/2001, não se há de falar em ofensa ao texto constitucional, e, portanto, os subsídios fixados por meio deste instrumento normativo são válidos. Sobre o tema inclusive foi editada Instrução Normativa pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (IN nº 02/2000), reconhecendo a Resolução como meio hábil para a fixação e majoração dos vereadores. 4 - Cogita-se aqui de exceção à regra geral do art. 37, inciso X, da Carta de Outubro, de que os subsídios devem ser fixados por lei em sentido estrito, mas cuja validade decorre de haver sido prevista em sede constitucional. 5 - Apelação conhecida e desprovida. Sentença

mantida. 2. A decisão recorrida está em consonância com a jurisprudência do Supremo, segundo a qual, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os limites impostos na Constituição Federal, compete exclusivamente à Câmara Municipal fixar os subsídios do Vereadores para a legislatura futura, revelando-se desnecessária a veiculação em lei – a teor do artigo 29, inciso VI, da Lei Maior, na redação dada pela Emenda de nº 25/2000. Confiram as seguintes decisões: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADORES. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. OFENSA AO ART. 29, VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: INEXISTÊNCIA. 1. A norma municipal foi declarada inconstitucional pelo órgão especial do TJ/SP, por violação aos arts. 144 da Constituição do Estado de São Paulo. 2. A fixação dos subsídios de vereadores é de competência exclusiva da Câmara Municipal, a qual deve respeitar as prescrições estabelecidas na Lei Orgânica Municipal, na Constituição do respectivo Estado, bem como na Constituição Federal. 3. Permaneceu inatacado, nas razões recursais, fundamento suficiente para a manutenção do acórdão recorrido. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (Recurso extraordinário com agravo nº 763.583, relatado pela ministra Cármen Lúcia na Segunda Turma, acórdão publicado no Diário da Justiça de 15 de março de 2011). [...] Os requisitos constitucionais para a fixação dos subsídios dos membros do Legislativo municipal estão previstos diretamente no texto da Constituição Federal, com as alterações da Emenda Constitucional nº 25, de 14-2-2000, cuja entrada em vigor ocorreu em 1º-1-2001. [...] O acórdão recorrido, no ponto, ressaltou o cumprimento desses requisitos trazidos pela EC 25/2000, em especial, a constitucionalidade da fixação dos subsídios dos Vereadores, para a legislatura futura, por resolução da própria Câmara, por tratar-se de sua competência exclusiva. (Recurso extraordinário nº 630.549, relatado pelo ministro Alexandre de Moraes na Primeira Turma, acórdão publicado no Diário da Justiça de 14 de junho de 2018). 3. Nego seguimento ao extraordinário. Deixo de fixar os honorários recursais previstos no artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015, por tratar-se de extraordinário formalizado no curso de processo cujo rito os exclua. 4. Publiquem. Brasília, 30 de novembro de 2018. Ministro MARCO AURÉLIO Relator

A fixação dos subsídios de vereadores é de competência exclusiva da Câmara Municipal, a qual deve respeitar as prescrições estabelecidas na Lei Orgânica Municipal, na Constituição do respectivo Estado, bem como na CF, [**RE 494.253 AgR**, rel. min. Ellen Gracie, j. 22-2-2011, 2ª T, *DJE* de 15-3-2011.]

Para que não pairem dúvidas, apresenta-se considerações sobre a espécie normativa adequada ao caso, qual seja, a Resolução.

O direito constitucional brasileiro tem um escalonamento normativo: 1º) normas constitucionais (Constituição, emendas, o ADCT e os tratados internacionais sobre direitos humanos, celebrados pelo Brasil até a promulgação da atual Constituição – art. 5º, § 2º); 2º)

normas infraconstitucionais (leis complementares, leis ordinárias, os demais tratados internacionais, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções; 3º) normas infralegais (regulamentos, portarias e outros atos normativos de grau equivalente). Observa-se que as resoluções estão inseridas no conceito de lei norma infraconstitucional.

Com efeito, a distinção entre as espécies normativas é fixada pela Constituição Federal, mediante a reserva de matérias a cada uma das espécies, não se estabelecendo hierarquia em relação a essas normas primárias que retiram sua validade do próprio texto constitucional. Há, na verdade, campos de atuações materiais diversos.

Assim, as Resoluções legislativas, quando emanadas como atos normativos primários das casas de leis, possuem força de lei ordinária, situadas no mesmo plano hierárquico.

Reforçando esse conceito, o Supremo Tribunal Federal ao deferir a liminar na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12, confirmou a validade da Resolução 7 do Conselho Nacional de Justiça. Na ocasião o ministro Ayres Britto, relator da ação, ao proferir o seu voto, fez considerações importantes sobre o conceito de ato normativo primário.

Para o ministro o Estado-legislador é detentor de duas vontades-normativas: uma primária e outra derivada. A primária busca o seu fundamento de validade diretamente no texto constitucional, sem interposição de outra espécie legislativa e, por essa razão, pode inovar no ordenamento jurídico, já que possui força normativa primária.

Já a vontade secundária busca o seu fundamento de validade em norma infraconstitucional, ou seja, em outra espécie legislativa já editada, e por isso não pode inovar no ordenamento jurídico pátrio, o que não se revela a hipótese destes autos administrativo.

O ministro Ayres Britto, enumera dentre os exemplos de atos normativos primários, estruturados a partir da linguagem do texto Constitucional as resoluções do Senado Federal (art. 52, VII, VIII e IX e art. 155, § 2º, V, alíneas a e b, todos da Constituição Federal).

Nesse sentido, o Ministro defende que os órgãos constitucionais as quais foram atribuídos a competência para editar estes instrumentos jurídicos são detentores da chamada competência para expedir atos normativos primários, atos que podem inovar no ordenamento jurídico independentemente da existência de interposto texto legal, uma vez que o fundamento de validade para edição de tais atos primários advém da própria Constituição.

Para o STF, a lei é o protótipo (expressão cunhada pelo ministro Ayres Britto) do ato normativo primário, até mesmo pela dicção do artigo 5º, II, da Constituição Federal. Não obstante, não só a lei veicula atos normativos primários. Existem outros instrumentos jurídicos previstos no texto constitucional que também são introdutores de diplomas normativos primários no ordenamento pátrio.

Dentro destas premissas, a Resolução emanada da Câmara de Vereadores é plenamente constitucional, já que trata de ato normativo primário que encontra seu fundamento de validade no próprio texto do artigo 29, VI da Constituição Federal.

Resta evidente, assim, que a Resolução que fixa subsídios para os vereadores possui força de lei, assim como as demais espécies de leis infraconstitucionais, vez que retira o seu fundamento de validade do próprio texto constitucional (artigo 29, VI, da CF), dispensando a busca de fundamento de validade em outra espécie legislativa.

Portanto, em razão do princípio da simetria e de acordo com as normas constitucionais vigentes, os subsídios dos vereadores devem ser fixados por meio de Resolução, sendo desnecessária a sanção do Prefeito, conforme estabelece o art. 29, VI, da Constituição Federal.

Deste modo, o Projeto de Lei impugnado afronta preceitos constitucionais, traduzindo, assim, vício insanável, de gravidade inquestionável.

3

Dito isso, fica clara a inconstitucionalidade formal deste ato normativo em formação, que em franco confronto com a Constituição Federal e com a Lei Orgânica do Município de Linhares, deixou de observar que os subsídios dos vereadores devem ser fixados por meio de Projeto de Resolução.

Dado o exposto, este Prefeito Municipal afirma a **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei enviado como autógrafo n.º **077/2019**, com arrimo no artigo 2º da CF c/c artigo 1º da Constituição Estadual c/c artigos 2º e 31, parágrafo único, inciso IV, ambos da Lei Orgânica, exercendo o **VETO TOTAL**, conforme artigo 34, § 1º da Lei Orgânica Municipal.

Estas são as razões que me levam a vetar o Autógrafo em causa, as quais ora submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

GUERINO LUIZ ZANON
Prefeito do Município de Linhares