



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0049/2025-GPGMPC

PROCESSO N. : 00072/2025
ASSUNTO : Consulta – referente à legalidade do subsídio de vereadores.
UNIDADE : Câmara Municipal de São Miguel do Guaporé/RO
INTERESSADO : Jair Silva Gomes – Presidente da Câmara Municipal de São Miguel do Guaporé
RELATOR : Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

1. Trata-se de Consulta (ID 1698363) formulada por Jair Silva Gomes, na qualidade de Vereador Presidente da Câmara Municipal de São Miguel do Guaporé, quanto à possibilidade legal da fixação de subsídio diferenciado para vereador integrante de comissões temáticas permanentes, nos seguintes termos:

- a) É possível estabelecer subsídio diferenciado para o vereador ocupante de cargo nas comissões temáticas permanentes, obedecendo aos limites legais?
- b) Em caso de resposta afirmativa, este subsídio pode ser discriminado na lei que fixa os subsídios, em atenção princípio da anterioridade?

2. A admissibilidade provisória da presente Consulta foi reconhecida pelo Relator em substituição regimental, por meio da decisão DM 0007/2025-GCVCS/TCERO (ID 1700796), na qual, ademais, foi determinado, em observância ao RITCERO, o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para emissão do respectivo parecer.

DA ADMISSIBILIDADE

3. Na mesma linha da decisão DM 0007/2025-GCVCS/TCERO (ID 1700796), o Ministério Público de Contas entende que a consulta em análise merece ser conhecida por atender o que dispõe o artigo 85 do RITCERO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

DO MÉRITO

4. A presente consulta versa sobre a possibilidade de estabelecer subsídio diferenciado para o vereador integrante de comissões temáticas permanentes, desde que respeitados os limites legais.

5. Serão verificados, com vistas a bem analisar o questionamento, o regime de remuneração dos vereadores e a natureza das atividades desempenhadas nas comissões permanentes e sua compatibilidade com eventual acréscimo remuneratório; considerando-se, para tanto, o entendimento jurisprudencial e dogmático da matéria.

a) O regime de remuneração dos vereadores e seus limites constitucionais

6. A Constituição Federal de 1988 estabelece que os vereadores, enquanto agentes políticos investidos em mandato eletivo, devem ser remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, conforme disposto no artigo 39, §4º:

Art. 39. (...). §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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

7. Esse dispositivo foi introduzido pela Emenda Constitucional n. 19/1998 (Reforma Administrativa), com o objetivo de uniformizar a remuneração dos agentes públicos ocupantes de mandato eletivo e de cargos de direção, chefia e assessoramento, assegurando maior transparência e controle na fixação e pagamento dessas verbas.

8. A intenção do legislador constituinte derivado foi eliminar a prática anteriormente comum de concessão de parcelas adicionais de caráter remuneratório (“penduricalhos”), garantindo previsibilidade orçamentária e coibindo aumentos indiretos e não controlados da despesa pública com pessoal.

9. Antes da EC n. 19/1998, a remuneração dos vereadores poderia ser composta por vencimentos básicos e parcelas adicionais, como gratificações e verbas indenizatórias. No



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

entanto, a partir da introdução do §4º do artigo 39, adotou-se o modelo de subsídio, caracterizado por um valor fixo e indivisível, que não admite acréscimos de qualquer natureza, salvo exceções expressamente previstas no texto constitucional.

10. Nesse sentido são didáticas as observações feitas por Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

A instituição do regime de subsídio por meio de pagamento da parcela única, sem adicionais (vantagens), tem por objetivo garantir maior transparência e controle dos gastos públicos com pessoal. Não obstante a louvável pretensão constitucional, certo é que o pagamento de subsídio não será realizado, necessariamente, em “parcela única”, tendo em vista duas razões:

a) o art. 39, § 3.º, CRFB determina a aplicação de diversos direitos trabalhistas (ex.: décimo terceiro salário, adicional noturno, salário-família) aos servidores ocupantes de cargo público, sem qualquer distinção em relação ao respectivo sistema de remuneração, razão pela qual deve ser reconhecida a aplicação dessa norma aos servidores que recebam subsídios;

b) independentemente de previsão expressa na Constituição, deve ser reconhecido o direito ao pagamento de verbas indenizatórias, ao lado da parcela única, aos servidores que recebem subsídios, pois, caso contrário, o servidor sofreria danos irreparáveis pelo simples exercício da função.

Dessa forma, ainda que o subsídio seja definido como forma de remuneração em parcela única, há hipóteses em que outras parcelas variáveis serão somadas a essa parcela fixa.¹

11. Na mesma linha, apontam os precedentes do Supremo Tribunal Federal abaixo reproduzidos:

O regime de subsídio não é compatível com a percepção de outras **parcelas inerentes ao exercício do cargo**, mas não afasta o direito à retribuição pelas horas extras realizadas que ultrapassem a quantidade remunerada pela parcela única. (ADI 5.404, rel. min. Roberto Barroso, j. 6-3-2023, P, DJE de 9-3-2023.)

O servidor público que **exerce funções extraordinárias ou labora em condições diferenciadas pode receber parcela remuneratória além do subsídio**. A interpretação sistemática do artigo 39, §§ 3º, 4º e 8º, da CRFB, permitem o pagamento dos direitos elencados no primeiro parágrafo citado. O artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio. A gratificação prevista na norma impugnada é compatível com o princípio da eficiência administrativa (artigo 37, *caput*, da CRFB), uma vez que busca equacionar a alocação de recursos humanos disponíveis para melhor atender à necessidade de serviços legalmente especificados. *In casu*, a gratificação de dedicação exclusiva trata de situações em que o servidor público desempenha atividade diferenciada a justificar o seu pagamento em paralelo ao subsídio. (ADI 4.941, red. do ac. min. Luiz Fux, j. 14-8-2019, P, DJE de 7-2-2020.)

O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do 13º salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual.

¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 9 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

(RE 650.898, red. do ac. min. Roberto Barroso, j. 1º-2-2017, P, DJE de 24-8-2017, Tema 484, com mérito julgado.)

12. Assim, salvo nos casos de verbas decorrentes de direitos trabalhistas garantidos a todos os trabalhadores e servidores públicos, e parcelas de caráter indenizatório, a remuneração dos vereadores deve ser composta unicamente pelo subsídio, sem qualquer outra forma de acréscimo.

13. Ademais, o artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal, estabelece que o subsídio dos vereadores deve ser fixado pela Câmara Municipal, por lei específica, em cada legislatura para a subsequente (anterioridade), observando critérios estabelecidos na Lei Orgânica municipal e limites máximos fixados em relação ao subsídio dos Deputados Estaduais, que variam de acordo com o número de habitantes do município.²

14. Sobre o dispositivo, ensina a doutrina:

Primeira lembrança que devemos ter é que os valores percebidos pelos vereadores são semelhantes àqueles pagos pelos agentes remunerados pelo Estado para prestarem serviço. Decorre diferença no caso dos parlamentares tão somente a sua identidade comum: fixam os valores devidos a serem pagos para eles mesmos; diferente do que ocorre em todas as outras categorias, quando a fixação de valores remuneratórios acontece por outros agentes do Estado. Esta identidade é que exige os cuidados que devem ser seguidos. Feita esta observação, vem o segundo passo: a remuneração é fixada por ato da câmara, podendo ser utilizado o formato de resolução ou lei em sentido formal, uma vez que atendem os preceitos da coletividade que devem ser informados do ato legislativo.

² Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...).

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)

a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)

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; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)

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; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)

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; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)

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; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)

f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O ato, seja qual for das formas previstas conforme acima, deve ser realizado atendendo-se a uma regra da anterioridade, ou seja, a remuneração do quanto a ser pago aos vereadores de uma legislatura deve ser fixada pelos membros da câmara da legislatura anterior, preservando orientações jurídicas e regramentos morais significativos para o direito brasileiro, entre eles, em destaque, o da impessoalidade. A fixação da remuneração feita com anterioridade à legislatura garante que seja prevista a remuneração dos futuros vereadores sem se prever se ela acontecerá com pequeno ou grande número de eventuais sucessões. Esta anterioridade, para ser bem-atendida, deve ser feita pela publicação do ato fixador antes do momento da data da promulgação dos resultados da eleição; neste sentido, alguns tribunais de contas têm orientado e, às vezes, penalizado as câmaras que determinam a fixação após o resultado eleitoral do legislativo.³

15. Essa sistemática visa impedir que os vereadores legislem em benefício próprio, garantindo proporcionalidade entre a remuneração parlamentar e a realidade fiscal e econômica de cada município.

16. Além disso, o artigo 29-A da Constituição Federal impõe limites globais ao total de despesas do Poder Legislativo Municipal, incluindo os subsídios dos vereadores, e determinando percentuais máximos que variam conforme a população municipal.⁴

17. Portanto, em síntese, os vereadores devem ser remunerados exclusivamente por subsídio, estabelecido em parcela única, conforme previsto no artigo 39, §4º, da Constituição Federal. A fixação desse subsídio deve ocorrer obrigatoriamente por meio de lei específica da Câmara Municipal, nos termos do artigo 37, inciso X, da CF, e deve ser determinada em uma

³ CARNEIRO, Isaac Newton. Manual de direito municipal brasileiro. 2ª ed. Salvador: Edição do Autor, 2018, pgs. 687/688.

⁴ Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; [\(Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; [\(Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\)](#)

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; [\(Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\)](#)

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; [\(Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\)](#)

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; [\(Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\)](#)

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes. [\(Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\)](#)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

legislatura para vigorar na subsequente, conforme exigência do artigo 29, inciso VI, da Constituição.

18. Outrossim, o montante da remuneração dos vereadores deve observar estritamente o limite constitucional, que considera tanto o subsídio dos Deputados Estaduais quanto a população do município. Além disso, o total de despesas do Poder Legislativo com essa remuneração não pode ultrapassar cinco por cento da receita municipal, conforme estipulado pelo artigo 29, inciso VII, da Constituição Federal.

19. Por fim, qualquer tentativa de instituir acréscimos remuneratórios indevidos, como gratificações ou outras vantagens pecuniárias não expressamente previstas na Constituição, configura violação ao artigo 39, §4º, da CF.

b) A natureza das atividades das comissões permanentes

20. As comissões permanentes são órgãos técnicos internos do Poder Legislativo, criados para possibilitar a tramitação eficiente e especializada das proposições legislativas. A Constituição Federal de 1988 prevê sua existência no âmbito do Congresso Nacional (art. 58⁵), sendo sua estrutura replicada nos legislativos estaduais e municipais por força do princípio da simetria.

⁵ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

§ 4º Durante o recesso, haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

21. Para Walber de Moura Agra tratam-se de “núcleos formados por deputados e/ou senadores, cujos objetivos são analisar e deliberar sobre determinados assuntos específicos, dentro de uma visão de racionalização do trabalho do Poder Legislativo”.⁶
22. Detalhando seu status constitucional, sua regulamentação e funções dentro da atividade legislativa brasileira, são lúcidas as considerações feitas pela Advogada do Senado Federal, Roberta Simões Nascimento:

Com a atual CF, pela primeira vez estabeleceu-se a obrigatoriedade de as Casas Legislativas manterem tais colegiados especializados, conforme se depreende do art. 58: “O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação”.

Assim, o texto constitucional não deixou espaço para a não adoção dessa forma de organização dos trabalhos do Poder Legislativo. Apenas a disciplina do funcionamento e das atribuições das comissões é remetida aos *interna corporis acta*. Isso significa o reconhecimento constitucional da importância e da utilidade desses órgãos fracionários, sobretudo para o processo legislativo. Essa conclusão pressupõe alguns conhecimentos extrajurídicos e práticos sobre a dinâmica parlamentar e a organização interna do Poder Legislativo.

Em primeiro lugar, a necessidade de racionalização dos trabalhos legislativos. Ao serem formadas por um número relativamente pequeno de parlamentares, as comissões proporcionam a divisão de tarefas e otimização do trabalho. Órgãos muito numerosos como os Parlamentos têm inevitavelmente um processo decisório de custos elevados (quanto mais agentes envolvidos, mais difícil e demorado alcançar o resultado). Nesse contexto, sendo menores, as comissões facilitam a tomada de (algumas) decisões coletivas, mostrando-se essenciais para o regular funcionamento do Poder Legislativo.

Desta forma, assim como dentro do Poder Judiciário existem as turmas e câmaras, as comissões representam o elemento básico da organização dos trabalhos dentro do Parlamento.

Em segundo lugar, tem-se a demanda de especialização dos debates parlamentares. Ao serem criadas em função de áreas temáticas, as comissões permitem um debate mais abalizado das proposições legislativas. Considerando a grande quantidade de temas sob exame no Poder Legislativo de forma simultânea, seria impossível esperar de todos os parlamentares um conhecimento informado sobre todos assuntos.

Como as comissões tendem a ser formadas por parlamentares com mais experiência e versados na matéria respectiva do colegiado, isso garante um nível mais aprofundado das discussões.⁷

23. Assim, a principal função dessas comissões é garantir a análise prévia das proposições legislativas antes de sua deliberação em plenário, aprofundando a discussão sobre os temas e conferindo maior eficiência ao processo legislativo.

⁶ AGRA, Walber de Moura. Dicionário brasileiro de direito constitucional. Coordenador-geral: Dimitri Dimoulis. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

⁷ NASCIMENTO, Roberta Simões. Que falta fazem as comissões no Poder Legislativo? Processo legislativo das crises até justifica suspensão dos colegiados por um tempo. A questão é: até quando? *In*: Estudos de Direito Constitucional Parlamentar. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, pgs. 146/147.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

24. De modo geral, as comissões são compostas por grupos de parlamentares que, divididos por áreas temáticas, emitem pareceres sobre os projetos de lei, realizam audiências públicas, convidam ou convocam autoridades e promovem debates sobre matérias de sua competência. Sob esta perspectiva, vaticina a doutrina:

As Comissões são formadas de modo a espelhar o quadro de forças políticas existentes na Casa a que se vinculam. Essas Comissões formam uma interface da Casa Legislativa com entidades da sociedade civil, que podem ali ser ouvidas em audiências públicas. Estão legitimadas também – servindo, com isso, a uma função fiscalizadora dos Poderes Públicos – para receber petições, reclamações e queixas de qualquer pessoa, contra atos e omissões de autoridades e entidades públicas, podendo, ainda, tomar depoimentos de qualquer autoridade ou cidadão.

As Comissões podem discutir e votar projeto de lei que dispense, na forma regimental, a competência do Plenário. Trata -se do chamado procedimento legislativo abreviado. Abre -se, porém, a possibilidade de 1/10 dos membros da Casa provocar a atuação do Plenário, por meio de recurso. É possível, portanto, que um projeto de lei seja aprovado sem jamais haver sido apreciado pelo Plenário, quer da Câmara, quer do Senado.⁸

25. Ademais, tendo em vista o papel de relevo dado às comissões parlamentares dentro da deliberação legislativa, a doutrina constitucional trata o modelo legislativo brasileiro como marcadamente comissional, enfatizando como a deliberação em comissões é a regra geral no processo legislativo brasileiro, *verbis*:

Na verdade, considerando que é a Constituição que estabelece as “competências” possíveis tanto do Plenário como das comissões (e a própria existência destes órgãos), não se trata propriamente de delegação, mas de atribuição constitucional originária. Contudo, é o Regimento, elaborado por cada uma das Casas, que indica os projetos de lei que dispensarão deliberação em Plenário. É vista por este prisma que a ideia de delegação interna corporis ganha consistência.

Em síntese, a fase de discussão e votação em plenário poderá, conforme o caso, não existir, não sendo necessária, portanto, no processo legislativo. É o que corriqueiramente ocorre.

Neste ponto, são precisas as observações de PAULO ADIB CASSEB: “A disciplina regimental da matéria, no Brasil, posiciona o procedimento deliberante das comissões como a regra geral no processo legislativo, instaurado de modo automático, sem que o Plenário tenha de manifestar-se expressamente, deferindo a delegação. Na realidade, o presidente da Casa que recebe a proposição verifica se há compatibilidade com o procedimento deliberante e, ao distribuir o projeto para a comissão competente já menciona, no próprio despacho, o procedimento a ser utilizado. O sistema de comissões deliberantes desponta, então, como o verdadeiro ‘procedimento normal’, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado. (...) “(...) Este fenômeno eleva o procedimento deliberante à destacada condição de real e concreta fonte propulsora da legislação pátria”.

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 18. ed., São Paulo: SaraivaJur, 2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Essa opção constitucional, reforçada pelos regimentos e práticas parlamentares, significa, pois, um modelo legislativo comissional, no qual uma minoria de parlamentares (que não se confunde com a minoria parlamentar) é capaz de aprovar uma grande quantidade de leis. Portanto, diante da dogmática constitucional brasileira, não é possível continuar a apenas reproduzir, de maneira irrefletida, a teoria clássica que enxergava nas comissões apenas um poder de veto da minoria, uma das formas pelas quais a minoria conseguia obstar a maioria. Mais do que veto, está-se a falar, aqui, de aprovação das leis do país por meio de deliberação em órgãos fracionários da Câmara dos Deputados e do Senado.

Esse modelo comissional, contudo, parece ser adequado quando se observa, no Brasil, o elevado custo que decorreria de um modelo “puro” de Plenário. O modelo comissional revela uma opção pela economia de tempo, mas não pela economia de argumentos, que poderão ter ampla representatividade, tal como o da discussão em Plenário. Para tanto, é necessário que a formatação das comissões temáticas atenda a todos pontos de vista existentes na sociedade.⁹

26. Essa centralidade das comissões na tramitação legislativa demonstra que sua função não é acessória ou excepcional, mas essencial à própria estrutura do processo de elaboração normativa. Em razão dessa característica, a atuação dos parlamentares nessas instâncias não pode ser dissociada do exercício ordinário do mandato legislativo.

27. Dessa forma, a participação em comissões permanentes não configura atribuição extraordinária, tampouco representa acréscimo de responsabilidade que justifique a concessão de qualquer vantagem remuneratória específica. O modelo comissional brasileiro, ao permitir que as deliberações se concentrem nesses órgãos, reforça a noção de que sua atuação é parte indissociável do desempenho da vereança.

28. No âmbito municipal, as comissões permanentes desempenham papel semelhante ao das demais esferas legislativas, sendo instituídas no Regimento Interno da Câmara Municipal. Sua composição e funcionamento devem estar em conformidade com o regimento, observando as diretrizes constitucionais aplicáveis.

29. A atuação dos vereadores nas comissões permanentes, portanto, não pode ser dissociada do conjunto das funções legislativas exercidas durante o mandato, pois representa um mecanismo de organização interna da Câmara Municipal para otimizar seus trabalhos.

30. Nesse sentido, a participação nas comissões configura um desdobramento natural do exercício do mandato considerando que a função legislativa inclui, além da votação em plenário, a formulação e análise técnica das proposições, tarefas essas desenvolvidas no âmbito das comissões temáticas.

⁹ TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

31. Com base na análise exposta, verifica-se que as comissões permanentes desempenham um papel essencial na estrutura organizacional do Poder Legislativo, funcionando como órgãos técnicos de deliberação e aprimoramento das proposições legislativas. A atuação parlamentar nesses colegiados não se reveste de caráter extraordinário ou excepcional, mas, ao contrário, integra a essência do mandato eletivo.

32. O modelo comissional adotado no Brasil demonstra que a tramitação e a deliberação legislativa não se limitam ao plenário, mas se realizam de forma descentralizada, permitindo maior eficiência e celeridade. Todavia, esse arranjo organizacional não altera a natureza do trabalho parlamentar, tampouco justifica qualquer espécie de contraprestação adicional pela participação nas comissões.

33. Assim, a participação nas comissões permanentes não implica em acréscimo de responsabilidade que extrapole as atribuições ordinárias do vereador. Ao contrário, o desempenho dessas funções já está incorporado ao conjunto de deveres inerentes ao cargo e remunerado pelo subsídio fixado na forma constitucional. Qualquer tentativa de remunerar separadamente tais atividades representaria uma afronta ao regime de subsídio, previsto no art. 39, §4º, da Constituição Federal.

c) Da ilegitimidade de verba diferenciada para vereador integrante de comissões temáticas permanentes

34. Considerando os fundamentos expostos nos itens anteriores, resta evidente que a instituição de um subsídio diferenciado ou qualquer outra verba adicional para vereadores que integram comissões permanentes não encontra amparo constitucional.

35. O artigo 39, §4º, da Constituição Federal estabelece que os agentes políticos detentores de mandato eletivo, o que inclui os vereadores, devem ser remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única. Essa regra veda expressamente qualquer tipo de gratificação, adicional, abono, prêmio ou outra espécie remuneratória que não esteja prevista na Constituição.

36. O Supremo Tribunal Federal tem reforçado essa diretriz em diversos precedentes, consolidando o entendimento de que o subsídio parlamentar deve ser tratado como parcela única, sendo incompatível com qualquer tipo de acréscimo de natureza remuneratória. Somente verbas de caráter indenizatório – que não se confundem com



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

acréscimos remuneratórios – são admitidas, desde que expressamente previstas na legislação e compatíveis com a natureza da função exercida.

37. No que tange à atuação em comissões permanentes, conforme demonstrado no item anterior, essas atividades integram o exercício ordinário do mandato parlamentar, sendo inerentes à função legislativa. O modelo comissional adotado no Brasil não transforma as comissões em órgãos distintos da Câmara Municipal, mas sim em parte essencial da dinâmica legislativa.

38. Portanto, não há fundamento para considerar a participação em comissões como um critério que justifique um tratamento remuneratório diferenciado. A lógica subjacente ao subsídio único é justamente evitar que a atividade parlamentar seja fragmentada em diversas parcelas remuneratórias, impedindo distorções no regime de pagamento e garantindo maior transparência e controle sobre as despesas públicas.

39. Esse entendimento tem sido adotado pelos Tribunais de Contas, conforme o julgamento do processo n. 23100027-3, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), no qual foi ressaltada a impossibilidade de pagamento de gratificação aos vereadores membros de comissões permanentes, conforme consta do Parecer MPCO n. 0227/2023, exarado pela Procuradora-Geral Adjunta do MPC/PE, Eliana Maria L. de M. Guerra, e adotado como razão de decidir, que assim dispõe:

Trata-se de aplicar, assim, a inteligência dos julgados nos quais restou entendido pela compatibilidade do regramento do art. 39, §4º da CF/88 com o pagamento de verbas como adicional de férias, 13º e horas extras, valendo-se da fundamentação neles adotada para arrematar, finalmente, no sentido de que **o trabalho desenvolvido pelas comissões temáticas/permanentes é ordinário, inerente às atribuições legislativas, fim precípua da atividade para a qual o parlamentar é eleito, razão pela qual não se mostra juridicamente viável a instituição de gratificação para remunerá-lo.**

40. O posicionamento do TCE-PE reforça a inconstitucionalidade de qualquer tentativa de criar uma verba diferenciada para vereadores que participam das comissões permanentes. A fixação de um subsídio diferenciado com base nessa justificativa não apenas afrontaria o regime de subsídio fixado em parcela única, mas também configuraria uma forma disfarçada de gratificação, em evidente burla ao disposto no art. 39, §4º, da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

41. No mesmo sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, consoante a ementa abaixo reproduzida:

Consulta. Câmara Municipal de Pinhão. Possibilidade ou não do pagamento de representação, no âmbito do poder legislativo municipal, aos presidentes de comissões permanentes. **Não é possível o pagamento de verba de representação, no âmbito do poder legislativo municipal, aos presidentes de comissões permanentes.** (TCE/SE – Consulta - PROCESSO TC 002358/2023. Rel. Cons. Luis Alberto Meneses. Sessão 05 de setembro de 2024).

42. Cumpre destacar, em sentido idêntico, as lições da doutrina de direito municipal especificamente quanto ao estabelecimento de diferenciação de subsídio entre vereadores:

Os subsídios devidos aos vereadores, por conta de uma regra isonômica, não permitem diferenciação. Ou seja, os vereadores devem obedecer à regra do subsídio idêntico, independentemente de cargos que possam ocupar o âmbito do legislativo. Esta regra implica que vereadores que eventualmente atuem junto à mesa diretora da casa, ou mesmo na direção das comissões, não podem receber valores de subsídios superiores aos dos demais membros da câmara. A razão desta orientação é bastante simples: diz a norma constitucional que o subsídio deve ser fixado em parcela única, vedado qualquer acréscimo de qualquer gratificação.¹⁰

43. Destarte, conclui-se que não há fundamento jurídico que justifique a fixação de um subsídio diferenciado ou a instituição de qualquer verba adicional para vereadores que integram as comissões permanentes.

44. A tentativa de remunerar diferentemente vereadores que participam de comissões permanentes não apenas configuraria violação ao subsídio único e à parcela única, mas também poderia ensejar controle de legalidade por parte dos Tribunais de Contas e, se efetivado o pagamento, resultar em devolução de valores recebidos indevidamente, além de eventuais sanções administrativas e penais cabíveis.

45. Por todo o exposto, a presente consulta deve ser respondida no sentido de que é inconstitucional a fixação de subsídio diferenciado para vereadores integrantes de comissões permanentes, ainda que respeitados os limites remuneratórios estabelecidos na Constituição Federal.

DO DISPOSITIVO

¹⁰ CARNEIRO, Isaac Newton. Manual de direito municipal brasileiro. 2ª ed. Salvador: Edição do Autor, 2018, pgs. 690/691.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

46. Diante dos fundamentos expostos, **o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta**, uma vez que preenche os requisitos regimentais, e no mérito **manifesta-se no sentido de que o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia adote as seguintes providências:**

- a) **Responder ao consulente que não é possível estabelecer subsídio diferenciado para o vereador que integre as comissões temáticas permanentes, ainda que obedecidos os limites legais**, uma vez que a participação nesses colegiados integra as atribuições ordinárias do mandato parlamentar;
- b) A concessão de acréscimo remuneratório específico em decorrência da participação do legislador em comissão temática da respectiva casa legislativa **contraria o regime de subsídio fixado em parcela única**, nos termos do artigo 39, §4º, da Constituição Federal;
- c) Destacar que o pagamento de qualquer verba remuneratória adicional aos vereadores em decorrência da atuação em comissões permanentes **caracteriza despesa irregular**, sujeitando os responsáveis à obrigação de ressarcimento aos cofres públicos, além da aplicação de eventuais **sanções administrativas e penais cabíveis**; e
- d) **Comunicar a resposta desta consulta às demais Câmaras Municipais do Estado e à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia**, considerando o **caráter normativo da deliberação**, conforme preceitua o artigo 84, §2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, bem como a relevância do tema para o controle das despesas legislativas.

Porto Velho/RO, 19 de março de 2025.

(assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 19 de Março de 2025



MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS