

REAJUSTE DO SUBSÍDIO DE PREFEITOS E VEREADORES: APLICAÇÃO DO ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

*José Guedes da Fonseca Neto**

RESUMO

O art. 29, da Constituição da República Federativa do Brasil, dispõe que o Município deve ser regido, por meio de lei orgânica, a qual deverá atender aos princípios estabelecidos na Carta Magna e na respectiva Constituição Estadual. De acordo com o art. 29, V e VI, da CRFB, os subsídios do Prefeito e dos Vereadores deve ser fixado pelas Câmaras Municipais, por meio de lei. Noutro pórtico, o parágrafo único do art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece que é nulo de pleno direito o ato que ocasione aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato. Nesse sentido, o presente estudo abordará a possibilidade (ou não) de aplicação imediata do art. 29, V e VI, da CRFB, de modo que o subsídio dos agentes políticos poderia ser fixado e majorado até o final de uma legislatura para produzirem efeitos na seguinte, ou, por outro lado, se haveria incidência do art. 21, parágrafo único, da LRF, impedindo a fixação e reajuste do subsídio nos 180 dias anteriores ao final do mandato.

Palavras-chave: Direito Constitucional e Financeiro. Reajuste do Subsídio. Prefeitos e Vereadores.

INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 29, da Constituição da República Federativa do Brasil, o Município deve ser regido por meio de lei orgânica, respeitando-se os princípios estabelecidos na Carta Magna e na respectiva Constituição Estadual. Ademais, de acordo com o art. 29, V e VI, da CRFB, os “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, I” e “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 (...)”.

Noutro pórtico, o parágrafo único do art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece que “Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20”.

* José Guedes da Fonseca Neto: Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera Uniderp. Assessor Jurídico Ministerial do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte – MP/RN (e-mail: jose.guedes@mprn.mp.br)

Nesse sentido, o presente estudo abordará a possibilidade (ou não) de aplicação imediata do dispositivo constitucional supramencionado, de modo que o subsídio dos agentes políticos poderia ser fixado e majorado *até o final de uma legislatura* para produzirem efeitos na seguinte, ou, por outro lado, se haveria incidência do art. 21, parágrafo único, da LRF, impedindo a fixação e reajuste do subsídio nos 180 dias anteriores ao final do mandato.

1 DO REAJUSTE DO SUBSÍDIO DOS PREFEITOS E VEREADORES E A LRF

Conforme exposto anteriormente, de acordo com o art. 29, V e VI, da CRFB, “subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei¹ de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I” e “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 [...]”.

Trata-se de norma constitucional de eficácia contida², ou seja, cujos efeitos, inicialmente, são plenos e autoaplicáveis, mas que podem ser restringidos, de acordo com o que a Constituição e a Lei Orgânica dispuserem³.

A própria Carta Magna, exercendo um de seus objetivos, notadamente a responsabilidade na gestão fiscal, estabeleceu, de forma expressa, a necessidade do Congresso Nacional elaborar Lei Complementar versando sobre finanças públicas, conforme dispõe o seu art. 163, I. Nessa esteira, a Constituição previu a possibilidade de edição de norma jurídica primária regulando as finanças públicas.

Tal exigência foi cumprida somente no ano 2000, quando foi editada a Lei Complementar nº 101, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Regis Fernandes de Oliveira (2008, p. 399), ao tratar dos objetivos da LRF, ensina que

¹“Registre-se a existência de outra importante regra, inspirada pelo mesmo intento de impor procedimentos cautelosos para a irrupção de despesas com pessoal e para garantia do princípio da impessoalidade da Administração” trata-se da “imposição de que só por lei se fixe a retribuição de cargos, funções ou empregos no Estado e em suas pessoas auxiliares do Direito Público” (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 264).

² Para José Afonso da Silva (1982, p. 89-91), normas constitucionais de eficácia contida são aquelas em “que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do poder público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nela enunciados”.

³ Puccinelli Junior (2012, p. 110), inclusive, utiliza a expressão “normas constitucionais de eficácia redutível ou restringível”.

O objetivo primeiro da lei é fixar a responsabilidade fiscal como um dos princípios da gestão pública. Não se destina apenas à fixação de agente responsável. É muito mais que isto. É redefinir a cultura da atividade pública no País. É redefinir a cultura da atividade pública no País. É não apenas dar contorno jurídico ao comportamento político. É uma verdadeira evolução conceitual, de forma que o agente público saiba que exerce, não apenas um mandato ou uma função, mas que é integrante de uma ordem completa de preservação dos valores sociais.

Dentre outros dispositivos, a LRF estabelece que é “nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20” (art. 21, parágrafo único). Sobre o tema, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 204-206):

[...] a expressão nulidade de pleno direito, aplicada à espécie, é utilizada quando a própria lei já define, com precisão, os vícios que atingem o ato, gerando nulidade que cabe à autoridade competente apenas declarar, independentemente de provocação. Não se trata de nulidade relativa, passível de convalidação, mas de nulidade absoluta. [...] Assim, nada impede que atos de investidura sejam praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, desde que haja aumento da receita que permita manter o órgão ou Poder no limite estabelecido no art. 20 ou desde que o aumento da despesa seja compensado com atos de vacância ou outras formas de diminuição da despesa com pessoal. As proibições de atos de provimento em período eleitoral costumam constar de leis eleitorais, matéria que escapa aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela Constituição. Basta pensar nos casos de emergência, a exigir contratações temporárias com base no art. 37, IX, da Constituição.

Tal dispositivo, previsto no art. 21, parágrafo único, da LRF, garante o controle na despesa total de pessoal, e preservação dos princípios da moralidade⁴ e da impessoalidade⁵, não

⁴ De acordo com Matheus Carvalho (2014, p.68), “trata-se de princípio que exige a honestidade, lealdade, boa-fé na conduta no exercício da função administrativa, ou seja, a atuação não corrupta dos gestores públicos ao tratar com a coisa de titularidade do Estado”, bem como “estabelece a obrigatoriedade de observância a padrões éticos de conduta, para que se assegure o exercício da função pública de forma a atender às necessidades coletivas”.

⁵ Para Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 2004, p. 104) princípio da impessoalidade traduz a “[...] a idéia de que Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas” e que “Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O Princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia [...]”.

permitindo que ocorram aumentos indesejados, principalmente, evitando que a máquina pública seja utilizada pelo gestor para realizar favorecimentos pessoais relacionados a despesa de pessoal em final de mandato, como: aumentos salariais de servidores, gerando apoio eleitoral; comprometimento de futuros orçamentos para as novas gestões.

A própria continuidade do serviço público exige esse tipo de medida, para que a próxima gestão não seja inviabilizada por gastos exacerbados da gestão anterior. É imperioso reconhecer que, se a lei proíbe aumentos de despesa com pessoal nos últimos 180 dias, ela tinha como intenção deixar o novo mandato livre de aumento de despesas permanentes não previsíveis.

Dessa forma, com mais razão ainda, é vedado ao gestor realizar ato que leve ao aumento de despesa de pessoal imediatamente ao início do mandato seguinte. Nesse caso, os custos são transferidos integralmente ao novo mandato, promovendo considerável desequilíbrio contábil e fiscal.

Vale salientar, que mesmo em caso de reeleição do antigo gestor não cabe a alegação de que não haveria nenhum dano em descumprir a norma, já que a norma também protege o equilíbrio fiscal e contábil do ente público. A antecipação de receitas, em um cenário de queda da economia, gera, num futuro mediano, a insolvência do ente público. O agente público não poderia utilizar desse argumento para descumprimento de norma positivada.

2 ANÁLISE DOS PRECEDENTES DO STF E DO STJ

Os principais precedentes do Supremo Tribunal Federal, que versam sobre a matéria, são os Recursos Extraordinários nº 204.889⁶ e 122.521⁷ e o Agravo de Instrumento nº 745203⁸, os quais fixaram, em suma, o entendimento de que a norma do art. 29, V e VI, da CF, é autoaplicável e que os subsídios do prefeito e vereadores devem ser fixados pela Câmara Municipal até o final da legislatura para vigorar na subsequente. Ou seja, sem, em tese, respeitar o disposto no art. 21, parágrafo único., da LRF.

Ocorre, todavia, que os precedentes citados (REs nº 204.889, 122.521, e AI nº 745203) referem-se a casos anteriores à LRF, a qual inseriu a regra de que são nulos os atos que resultem em aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder.

⁶ “O subsídio do prefeito é fixado pela Câmara Municipal até o final da legislatura para vigorar na subsequente”.

⁷ “É da competência privativa da Câmara Municipal fixar, até o final da legislatura, para vigorar na subsequente, a remuneração dos vereadores. O sistema de remuneração deve constituir conteúdo da Lei Orgânica Municipal - porque se trata de assunto de sua competência -, a qual, porém, deve respeitar as prescrições estabelecidas no mandamento constitucional (inciso V do artigo 29), que e norma de eficácia plena e auto-aplicável”.

⁸ “O Supremo Tribunal Federal assentou que o art. 29, V, da Constituição Federal é autoaplicável, devendo o subsídio dos agentes políticos ser fixado até o final de uma legislatura para produzirem efeitos na seguinte”.

O Recurso Extraordinário nº 204.889-5, cujo número de origem no Tribunal de Justiça de São Paulo era o 2315561201, foi interposto no STF no dia 05 de setembro de 1996, enquanto que o RE nº 122.521 foi julgado em 1991 pelo STF. Por fim, o Agravo de Instrumento nº 843758 versa sobre normas elaboradas no ano de 1996.

Apesar disso, o STF já se pronunciou em alguns casos ocorridos após a promulgação da LRF, o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 843.758 e o Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 852.907, os quais merecem análise detida.

Inicialmente, o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 843.758⁹, julgado pela segunda turma do STF, no ano de 2012, é oriundo do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que teve início com o ajuizamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito de Guabiju em desfavor de Leis municipais que fixaram subsídio do Prefeito e Vice para o quadriênio 2009/2012, sustentando que, de acordo com o art. 29, VI, da CF/88 c/c o art. 11, da CE/89, essa fixação deve se dar de uma legislatura para a subsequente, em data anterior à realização das eleições.

No caso, a norma do art. 11¹⁰, da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul estabelecia que a remuneração dos referidos agentes políticos deveria ser editada antes das eleições. O TJ/RS¹¹ julgou a ação parcialmente procedente, aduzindo que as normas municipais seriam inconstitucionais, haja vista que o subsídio do Prefeito, Vice e Vereadores foram fixados em data posterior ao período das eleições.

O Ministro Gilmar Mendes, em decisão monocrática, ao julgar o agravo de instrumento contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário, que impugnava acórdão do TJ/RS (acima), decidiu que

⁹ Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Constitucional. Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores. Fixação da remuneração. Obrigatoriedade de ser feita na legislatura anterior para vigorar na subsequente. Princípio da anterioridade. Precedentes. 3. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão recorrida. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF. AI 843758 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 12-03-2012 PUBLIC 13-03-2012)

¹⁰ Art. 11. A remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, em data anterior à realização das eleições para os respectivos cargos, observado o que dispõe a Constituição Federal.

¹¹ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS AO PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES EM OFENSA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE PREVISTO NO ARTIGO 11 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NÃO SUJEIÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS AO PRAZO PREVISTO NO ARTIGO 11 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Nos termos do que dispõe o artigo 11 da Constituição Estadual, a remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores será fixada em data anterior à realização das eleições municipais, o que não foi observado nas Leis Municipais nºs 985 e 986 de 10/11/2008 de Guabiju, flagrada a inconstitucionalidade das normas. A remuneração dos Secretários Municipais e não está sujeita ao prazo previsto no artigo 11 da Constituição Estadual. Precedentes do Órgão Especial. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ/RS. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70031908866, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 14/12/2009).

Ademais, ressalte-se que o acórdão recorrido está em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que se firmou no sentido de que a remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no art. 29, VI, da Constituição Federal. (...) Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (arts. 21, §1º, do RISTF e 557, caput, do CPC). (STF. AI 843758, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 18/10/2011, publicado em DJe-204 DIVULG 21/10/2011 PUBLIC 24/10/2011)

Ou seja, o recurso interposto pela Procuradoria-Geral do Estado do RS (agravante), em desfavor da decisão prolatada pelo TJ/RS e favorável à Ação ajuizada pelo Prefeito de Guabiju/RS (agravado), teve seu seguimento negado pela decisão monocrática, na medida em que o relator, de forma expressa, afirmou que “o acórdão recorrido está em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”.

Em momento posterior, a segunda turma do STF também negou seguimento ao Agravo Regimental em agravo de instrumento aduzindo que:

O agravante [Procuradoria-Geral do Estado do RS] não trouxe argumentos suficientes para infirmar [enfraquecer] a decisão. Visa apenas à rediscussão da matéria já decidida com a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal no sentido de que os subsídios de prefeito, vice-prefeito e vereadores serão fixados até o final da legislatura para vigorar na subsequente. (...) Ante o exposto, mantenho o que decidido anteriormente, por seus próprios fundamentos, para negar provimento a este agravo regimental.

Nesse sentido, ao negar seguimento ao Agravo de Instrumento e ao Agravo Regimental em Agravo de Instrumento, interpostos pela PGE/RS, o STF manteve a decisão do TJ/RS, que declarou a inconstitucionalidade das Leis Municipais nºs 985 e 986 de 10/11/2008 de Guabiju/RS, as quais fixaram a remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores em data posterior às eleições, em desconformidade ao disposto no art. 11, da Constituição Estadual. Noutras palavras, o STF, nesse julgamento, entendeu pela compatibilidade do art. 11, da Constituição Farroupilha¹², com o art. 29, VI, da CRFB.

Logo, o entendimento sufragado pelo STF, no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 843.758, foi de que é constitucional estabelecer que o subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores só poderá ser fixado pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, apenas no período anterior à realização das eleições para tais cargos.

Não é demais lembrar que a norma prevista pela Constituição Estadual do RS (art. 11) possui grande similaridade com a *mens legis* do art. 21, parágrafo único, da LRF, na medida em

¹² Art. 11. A remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, em data anterior à realização das eleições para os respectivos cargos, observado o que dispõe a Constituição Federal.

que, dentre o amplo período em que há permissão para reajuste dos subsídios dos Prefeitos e Vereadores durante a legislatura, restringe temporalmente o aumento da despesa até a data da realização das eleições.

Além disso, também merece atenção a análise do Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 852.907¹³, julgado em 2015, pelo STF. No caso, julgava-se, incidentalmente, leis municipais que fixaram subsídios de agentes políticos em desacordo com a LRF e com a Lei Orgânica municipal.

O STF, por meio da primeira turma, deixou de apreciar o recurso extraordinário por se tratar de ofensa *reflexa* à Constituição e ante a necessidade de análise da legislação infraconstitucional (LRF). Desse modo, o STF manteve a decisão do TJ/MS que decidiu pela ilegalidade das Leis municipais que fixaram subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários e Vereadores no período vedado pela LRF e pela Lei Orgânica do Município de Paranaíba.

Nessa senda, nos dois casos julgados pelo STF, tratando-se de fatos ocorridos após a edição da LRF, o entendimento fixado foi: (i) pela compatibilidade de norma Constitucional Estadual, a qual restringia o período de reajuste de subsídio de Prefeitos e Vereadores, em face da CRFB; (ii) pela manutenção da ilegalidade de Leis Municipais que afrontavam o disposto na LRF.

O posicionamento do Superior Tribunal de Justiça é semelhante ao aplicado pelo STF, conforme exposto acima. Ao julgar Recurso Especial nº 1.170.241/MS, o STJ concluiu que a LRF é “expressa ao vedar a mera expedição, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, de ato que resulte o aumento de despesa com pessoal”, asseverando que “pouco importa se o resultado do ato somente virá na próxima gestão e, por isso mesmo, não procede o argumento de que o novo subsídio ‘só foi implantado no mandato subsequente, não no período vedado pela lei’” e que “Em verdade, entender o contrário resultaria em deixar à míngua de eficácia o art. 21, parágrafo único, da LRF, pois se deixaria de evitar os riscos e de corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas na próxima gestão”. O STJ ainda aponta que

¹³Agravo regimental no agravo de instrumento. Prequestionamento. Ausência. Ação civil pública. Leis municipais que fixaram os subsídios de agentes políticos em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Lei Orgânica do Município de Paranaíba. Legalidade. Discussão. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes. 1. Os dispositivos constitucionais tidos como violados não foram examinados pelo Tribunal de origem. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal. 2. A Corte de origem concluiu que “as leis municipais combatidas [Leis nºs 1.278/04 e 1.279/04] foram promulgadas e publicadas dentro do intervalo de tempo em que o Município não poderia legislar a respeito dos subsídios de seus agentes políticos” em virtude de restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei Orgânica do Município de Paranaíba. 3. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise da legislação infraconstitucional e o reexame dos fatos e das provas dos autos. Incidência das Súmulas nºs 636, 280 e 279/STF. 4. Agravo regimental não provido. (STF. AI 852.907 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 04/11/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015)

[...] tampouco interessa se o ato importa em aumento de verba paga a título de subsídio de agente político, já que a lei de responsabilidade fiscal não distingue a espécie de alteração no erário público, basta que, com a edição do ato normativo, haja exasperação do gasto público com o pessoal ativo e inativo do ente público. Em outros termos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em respeito ao artigo 163, incisos I, II, III e IV, e ao artigo 169 da Constituição Federal, visando uma gestão fiscal responsável, endereça-se indistintamente a todos os titulares de órgão ou poder, agentes políticos ou servidores públicos, conforme se infere do artigo 1º, §1 e 2º da lei referida.

Ratificando o entendimento exarado pelo STF e STJ, a Corte de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), ao se debruçar sobre esse tema específico, editou a Súmula nº 32, cujo teor bem conduz às balizas necessárias para o delineamento do tema

Súmula nº 32 – TCE/RN – a fixação da remuneração dos agentes políticos municipais exige lei em sentido formal, a ser publicada, quando implicar em aumento de despesas com pessoal, no caso dos prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, até o dia 03 de julho, e dos vereadores, até o dia 04 de agosto, ambos do ano das eleições municipais respeitados os limites constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Ministério Público do Rio Grande do Norte, inclusive, já conseguiu liminar suspendendo a eficácia de uma lei municipal de Santa Cruz que versava sobre o reajuste dos subsídios dos vereadores do Município para a legislatura 2017/2020 em um patamar superior a 70% e editada fora do prazo estipulado na LRF – Processo nº 0101396-08.2017.8.20.0126.

No caso, a Lei, que reajustava os subsídios, foi assinada no dia 26 de agosto de 2016, ou seja, dentro do período vedado para aumento das despesas com pessoal, nos termos do art. 21, parágrafo único, da LRF.

O TJ/PE,¹⁴ em situação similar a tratada no presente artigo, também entendeu pela

¹⁴ PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. UTILIZAÇÃO PARA AFASTAR OS EFEITOS CONCRETOS (E PREJUDICIAIS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO) DE ATO NORMATIVO QUE VIOLA DISPOSITIVO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. POSSIBILIDADE. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO. APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. NULIDADE DA EXPEDIÇÃO DE ATO NORMATIVO QUE RESULTOU NO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO RESPECTIVO PODER. APELO IMPROVIDO. (...) 3.A exigência de que a remuneração do Prefeito e vereadores seja fixada em uma legislatura para ter vigência na seguinte - que decorre, quanto a estes últimos, também de norma constitucional (art. 29, VI, da CF)-, não elimina ou se conflita com a regra do art. 21, par. únic., da LRF. Se o ato, ainda que de caráter normativo, resulta em aumento de despesa com pessoal, não pode ser expedido no prazo de 180 dias antes do término do mandato do titular do Poder, em obediência à regra da LRF (Lei Comp. 101, de 04.05.2000). 4. Qualquer lei que importe em reajuste ou alteração de remuneração de servidor (como, por exemplo, um secretário municipal) ou membro de Poder (como um Prefeito ou vereador), uma vez que se insere no conceito definido na LRF como "despesas com pessoal", não pode ser editada no período de 180 dias antes do final do mandato do titular do respectivo Poder, em obediência aos seus arts. 18 e 21, § único. 5. Esse prazo deve ser observado de qualquer maneira, ainda que o aumento dos subsídios dos agentes políticos tenha sido previsto em orçamento ou não ultrapasse os limites de comprometimento da receita previstos da LRF. Tampouco importa que os efeitos financeiros sejam sentidos apenas no exercício seguinte ou que o aumento se refira a subsídios dos agentes

aplicação do art. 21, parágrafo único, da LRF, em um caso em que houve reajuste do subsídio do Prefeito e dos Vereadores dentro do período vedado (180 dias antes do final do mandato).

Logo, infere-se que o parágrafo único do art. 21, da LRF, está em consonância com os arts. 29, V e VI, c/c art. 163, I, da CRFB, sendo aplicável para os agentes políticos.

CONCLUSÃO

Restou evidenciado, no decorrer do presente artigo, que, nos termos do art. 29, V e VI, da CRFB, os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores serão fixados e reajustados por lei de iniciativa da Câmara de Vereadores, bem como que a LRF estabelece que é “nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20” (art. 21, parágrafo único).

Nesse sentido, surge o questionamento acerca da possibilidade (ou não) de aplicação imediata do dispositivo constitucional supramencionado, de modo que o subsídio dos referidos agentes políticos poderia ser reajustado *até o final de uma legislatura* para produzirem efeitos na seguinte, ou, por outro lado, se, no caso específico, haveria incidência do art. 21, parágrafo único, da LRF, impedindo a majoração do subsídio nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato.

Há precedentes do STF no sentido de que tais dispositivos constitucionais são autoaplicáveis, de modo que o subsídio dos agentes políticos sobreditos poderia ser fixado e reajustado até o final de uma legislatura para produzir efeitos na seguinte, sem, contudo, precisar respeitar o período de cento e oitenta dias antes do final do mandato previsto na LRF.

Todavia, conforme foi evidenciado, os precedentes do STF, que versam sobre a matéria, tratam-se a casos anteriores à LRF e, nos casos ocorridos após a promulgação da LRF, a suprema corte se pronunciou pela compatibilidade de norma de Constituição Estadual, a qual restringia o período de reajuste de subsídio de Prefeitos e Vereadores, em face da Constituição Federal, bem como pela manutenção da ilegalidade de Leis Municipais que afrontavam o disposto na LRF.

O STJ, por sua vez, entendeu pela incidência e aplicação do art. 21, parágrafo único, da LRF, no caso de majoração do subsídio dos agentes políticos mencionados acima no período

políticos ou a vencimentos dos servidores inferiores, não havendo distinção quanto ao integrante do quadro funcional, bastando que se configure o aumento como "despesa de pessoal". 6. Não se deve admitir o desrespeito da regra (art. 21, § único, da LRF) ao argumento de que o resultado do ato (de aumento) só se faça sentir no mandato subsequente, porque isso implicaria em tornar ineficaz essa regra, comprometendo o equilíbrio das contas públicas da próxima gestão. (...) (TJ-PE - APL: 4430677 PE, Relator: Demócrito Ramos Reinaldo Filho, Data de Julgamento: 23/08/2018, 1ª Câmara Regional de Caruaru - 2ª Turma, Data de Publicação: 06/09/2018)

vedado. Não bastasse, há súmula editada pelo TCE/RN, dispondo no mesmo sentido. Assim, por todo o exposto, infere-se que o parágrafo único do art. 21, da LRF, está em consonância com os arts. 29, V e VI, c/c art. 163, I, da CRFB, sendo, inclusive, aplicável para os agentes políticos.

Inclusive, é importante frisar que o art. 21, p. ú., da LRF não foi objeto de qualquer decisão de controle de constitucionalidade, abstrato ou concreto, pelo STF, de modo que, desde a promulgação da referida lei, tal dispositivo permanece válido e eficaz. Logo, não poderia o agente público atuar em desconformidade com a LRF, e realizar despesas na Administração Pública como bem deseja. Ao administrador não é conferida a faculdade de atuar contrariamente ao interesse público da coletividade que deveria representar.

Por isso, a não observância deste prazo de 180 dias, previsto na LRF, para aumento da despesa com o pessoal, através do reajuste dos subsídio de Prefeito e Vereadores, representa ato atentatório aos princípios da Administração Pública, principalmente, o da moralidade e impessoalidade, caracterizando-se, em tese, como ato ímprobo, e como infração penal (art. 359-G, do CP). Ademais, na hipótese em que tenham sido pagos valores cujo aumento era nulo de pleno direito, é possível a configuração de dano ao erário (art. 10, da Lei 8.429/92).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição, 1988. *Constituição Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. *Lei de Responsabilidade Fiscal*, 2000. Brasília: Senado Federal, 2000.

BRASIL. *Lei de Improbidade Administrativa*, 1992. Brasília: Senado Federal, 1992.

_____. Código Penal, 1940. Brasília: Senado Federal, 1940.

CARVALHO, Matheus. *Direito Administrativo teoria e prática*. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2014.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de; *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

_____. _____. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. In: GANDRA, Ives da Silva Martins; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2011.

PUCCINELLI JUNIOR, André. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.