

## Parecer nº 20/99

Revisão de Proventos. Município de São Vendelino. Lei de majoração de subsídios de agentes políticos editada imediatamente após a Emenda Constitucional nº 19/98. Inconstitucionalidade. Princípio da anterioridade. Vigência. Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado. Conclusões que sinalam negativa.

Trata o expediente do exame de legalidade dos atos de aposentadoria e de revisão de proventos de Celestino João Schneider, aposentado no cargo de Secretário de Obras e Viação, CC-5, do Quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Poder Executivo de São Vendelino.

A análise técnica realizada pela Supervisão de Admissões, Pensões e Inativações, restringindo-se unicamente ao ato de revisão de proventos, constatou que os mesmos foram revistos através da Portaria nº 105/98 do Senhor Prefeito Municipal, a qual registra como fundamento ao ato a Lei Municipal nº 489, de 30 de junho de 1998.

Ao final, concluiu o Órgão Técnico “cabível” a Revisão de Proventos, consoante previsão contida no § 4º do art. 39 da Emenda Constitucional nº 19/98, manifestando-se pelo registro do ato de fl. 22 que revisou os proventos do interessado.

Instado a manifestar-se o douto representante do Ministério Público opina pelo registro do ato de aposentação e pela negativa de registro ao ato de revisão de proventos face à manifesta inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 489 que deu suporte à aludida alteração nos proventos.

É o relatório.

**1.** O ato que ensejou a revisão de proventos objeto do presente exame de legalidade tem por fundamento o art. 40, § 4º da Constituição Federal e a Lei Municipal nº 489, de 30 de junho de 1998, a qual fixou os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, dispondo, no art. 4º,

que “o subsídio dos Secretários Municipais corresponderá a uma parcela única no valor de R\$ 1.300,00 (hum mil e trezentos reais)”.

Face à majoração prevista no aludido diploma, o Senhor Prefeito Municipal, através da Portaria nº 105/98, revisou os proventos para adequá-los aos percebidos pelos Secretários Municipais em atividade, utilizando-se do procedimento de que trata o art. 40, § 4º, da Lei Maior.

2. A análise da legalidade do ato revisional impescinde, pois, enfrentar-se a questão relativa à possibilidade de leis dos Municípios, por iniciativa de cada Câmara, fixarem os subsídios dos seus agentes políticos no curso da presente legislatura após promulgada a Emenda Constitucional nº 19/98.

Para tanto é necessário destacar - o que já mereceu o registro do douto representante do “parquet” (fls. 29/31) - a deliberação do Supremo Tribunal Federal, em sessão administrativa de 24 de junho de 1998, por sete votos a quatro, no sentido de que não são auto-aplicáveis as normas inscritas nos arts. 37, XI, e 39, § 4º, da Constituição da República, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, porque a fixação do subsídio mensal, em espécie, de Ministro do Supremo Tribunal Federal, que servirá de teto - nos termos do art. 48, XV, da Constituição, depende de lei formal de iniciativa conjunta do Presidente da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal. Em decorrência disso não teve o Excelso Pretório por auto-aplicável o art. 29 da Emenda Constitucional nº 19/98<sup>1</sup>.

3. Decorre daí logicamente a impossibilidade de os Senhores Edis proporem e o Senhor Prefeito sancionar a fixação de seus subsídios, bem como dos demais agentes políticos, antes da promulgação da lei que irá fixar os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, os quais servirão de parâmetro aos subsídios de outras categorias.

4. Resulta outrossim da deliberação do Sumo Pretório, face ao princípio da continuidade do direito, a permanência inalterada das legislações

---

<sup>1</sup> “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: (...) V - 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; VI - 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.”

estaduais e municipais respeitantes à matéria e não conflitantes com a Emenda Constitucional nº 19/98, até que, obedecido o devido processo legislativo, venham a ser modificadas, com isso significando que disposições encartadas às Constituições Estaduais e às Leis Orgânicas dos Municípios naturalmente não poderão ser revogadas por leis municipais ordinárias.

A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre a organização dos Municípios, em seu art. 29, estabelece que o município rege-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de 10 (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 aos preceitos que enuncia.

A Carta Constitucional do Estado do Rio Grande do Sul, no art. 8º, ao tratar da organização dos Municípios, estabeleceu, *verbis*:

*“O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”*

5. E, no que concerne à competência para a fixação da remuneração dos prefeitos e vereadores, consagrou a Carta do Estado, no art. 11, **o princípio da anterioridade**, dispondo, *verbis*:

*“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.”*

6. Assim sendo, ainda que se pudesse entender suprimida a exigência posta na redação anterior da Constituição Federal de 1988, de que a remuneração dos agentes políticos municipais fosse fixada para a legislatura subsequente, o que se faz apenas para argumentar, ainda assim não se poderia en-

tender revogadas as disposições consagradas da anterioridade nas legislações estaduais e municipais.

Isto porque incompatibilidade não há entre o disposto no art. 29, incisos V e VI, da Emenda Constitucional nº 19/98 e o art. 11 da Constituição do Estado. Nada impede, face ao princípio federativo, que Estados e Municípios mantenham em suas legislações o princípio da anterioridade para a fixação de subsídios de seus agentes políticos.

7. Nesta linha são bastante elucidativas as considerações registradas por Fábio Medina Osório, em artigo epígrafado *Vencimentos de Prefeitos e Vereadores à Luz da Emenda Constitucional nº 19/98*, no qual refere:

*“O art. 29, V e VI, da CF/88, com a redação em comento, não proíbe, modo inequívoco e expresso, que as Câmaras de Vereadores sejam obrigadas, pelas Constituições Estaduais, a fixar os vencimentos ou subsídios de seus membros, dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais para a legislatura subsequente. Apenas autoriza que se fixem tais subsídios por ‘lei de iniciativa da Câmara Municipal’, suprimindo exigência anteriormente prevista no primitivo art. 29, V, do mesmo diploma normativo.*

*“De uma autorização não decorre, automaticamente, uma proibição. A autorização de que a Câmara Municipal fixe seus vencimentos na própria legislatura significa que não há inconstitucionalidade alguma em permitir tal possibilidade nos planos estadual e municipal. Não quer dizer que os legisladores estaduais ou municipais não possam instituir o tratamento de anterioridade na fixação dos subsídios. O destinatário do art. 29, V e VI, da CF/88, com a atual redação, é o legislador municipal, o qual, por seu turno, está condicionado pelo legislador ou constituinte estadual. A faculdade de fixação dos subsídios dentro da própria legislatura dirige-se aos legisladores estaduais e municipais. Se é uma faculdade, não se trata de uma atividade obrigatória. Se o legisla-*

*dor pode suprimir a anterioridade, pode, também, consagrá-la.”<sup>2</sup>*

8. Em idêntico sentido o estudo elaborado por Elizeu de Moraes Correa, Procurador junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e que fundamenta a orientação daquela Corte tocante à matéria, no qual assinala:

*“É de salientar, inicialmente, que os princípios da anterioridade e inalterabilidade da remuneração dos agentes políticos, antes expressos no texto constitucional superior, decorrem do conjunto de valores da sociedade e do próprio sistema. O fato de silenciar a nova redação sobre o tema não induz à conclusão de que não mais são aplicáveis. Como princípios axiológicos que são, permanecem no sistema, mesmo que de forma implícita, sendo corolários de outro princípio maior que é o da moralidade.*

*“Dar interpretação à Emenda nº 19/98, no sentido de permitir a alteração da remuneração ofende o princípio da moralidade administrativa ao qual estão vinculados também os agentes políticos. É que a alteração de sua própria remuneração é uma prática que não se coaduna com os valores existentes em nossa sociedade. Os representantes populares não detinham - nem detêm poderes para fixar ou elevar sua própria remuneração ou subsídios. Vinculados a buscar e realizar o interesse público, é ofensivo o comportamento voltado à defesa de interesse particular de natureza pecuniária.*

*“Como bem ressaltou ilustre administrativista mineira, ‘a inserção da moralidade administrativa como princípio veiculado pela norma jurídica determinou não apenas que a conduta da Administração Pública fosse moral, mas, ainda, que o próprio direito elaborado e positivado observasse aquela exigência fundamental.*

.....

---

<sup>2</sup> In BDM - Boletim de Direito Municipal. “Doutrinas, Pareceres e Atualidades”, p. 15.

*“De recordar, também que as Constituições Estaduais, que neste tópico repetem as disposições da Carta Federal, mantêm preceitos no sentido de que a remuneração dos srs. Vereadores é fixada de uma legislatura para a subsequente, como é o caso da Carta Paranaense (art. 16, V, da CE/89).*

*“Tal dispositivo, embora similar à regra constitucional alterada (art. 29, V, da CRFB/88), continua em vigor naquilo que não dissone com o texto maior, ou seja, apenas está revogado na parte em que estabelece a competência direta da Câmara Municipal para fixar os subsídios, pois agora esta deve proceder mediante lei de sua iniciativa.”<sup>3</sup>*

**9.** Àqueles que tem aprofundado o estudo da questão não passam despercebidas as finalidades da Reforma Administrativa alcançada através da EC nº 19/98. Todos, sem exceção, apontam para o objetivo precípuo de contenção aos gastos públicos. Não é possível, portanto, aquiescer-se à conclusão de que, a partir da promulgação da aludida Emenda, os patamares de aumentos de vencimentos de Prefeitos, Vereadores e demais agentes políticos estejam adstritos apenas ao teto de 75% dos vencimentos dos Deputados Estaduais e 5% da receita do Município.

Penso que a supressão do princípio da anterioridade, como afirmam alguns juristas, significa um equívoco ou, no mínimo, um retrocesso do ponto de vista da moralidade administrativa. Ninguém, de sã consciência, pode afirmar que a abundante legislação promulgada imediatamente à Emenda Constitucional nº 19/98, visando majorar os vencimentos de agentes políticos é moral, tampouco se coaduna aos propósitos da Reforma Administrativa. Pergunto aos que defendem tese em contrário, no que, aliás, se coadunaria à Reforma?

**10.** Aspecto outro há de ser lembrado tocante à majoração dos subsídios dos agentes políticos. É que se condiciona à observância da norma inscrita no art. 169, § 1º, da Constituição Federal, a qual exige para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.

---

<sup>3</sup> “Alteração dos Subsídios dos Agentes Políticos Municipais”. In *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*, nº 127, jul/set, 1998, pp. 28 e 29.

A aludida norma, além de observância obrigatória a todas as esferas da Federação, alcança por igual a remuneração sob a forma de subsídios - como é o caso dos agentes políticos - conforme recente decisão liminar do Supremo Tribunal Federal na Ação Originária nº 586-RS, julgada em 24-06-99. Por maioria, o Tribunal deferiu o pedido de medida liminar veiculado na Ação para suspender o aumento de 27,5% para 37,5% na verba de representação dos magistrados do Estado do Rio Grande do Sul, sob o fundamento de que se tratava de despesa não autorizada pela lei de diretrizes orçamentárias do Estado, implicando o descumprimento do art. 169, § 1º, II, da CF, que subordina a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias<sup>4</sup>.

**11.** Além disso, em que pese as diferentes esferas de competência, cabe às Cortes de Contas certa observância à orientação sinalada à matéria pelos tribunais judiciais e neste sentido, importa registrar o solucionamento que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul tem dado às situações em que as Câmaras Municipais açodadamente legislaram para aumentarem os estímulos de seus integrantes.

Vejam-se, a propósito, as seguintes decisões:

*“Agravo Regimental. Nada obstante a Emenda Constitucional de nº 19, de 04-06-98, subsiste o impedimento a respeito da fixação de subsídios dos agentes públicos municipais. Vige o princípio da anterioridade.”*<sup>5</sup>

*“Servidor Público - Agentes Políticos Municipais - Fixação de subsídios em decorrência da EC nº 19/98 - Pedido de suspensão nos autos de ação popular - Requisitos examinados os mesmos do Mandado de Segurança e da Ação Cautelar (art. 5º, § 4º, c/c art. 22, ambos da Lei nº 4.717/65) - Fixação dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal ainda não concretizada - Regras da EC nº 19/98 a respeito do tema tidas por dependentes de regulamentação - Pressa do Po-*

---

<sup>4</sup> Informativo STF nº 154, de 30-06-99, p. 2.

<sup>5</sup> Ag. Reg. nº 599144201 na Adin 598586816, Câmara Municipal de Sapiranga, Agravante. Tribunal Pleno, Sessão de 29-03-99, Rel. Antônio Carlos Stengler Pereira.

*der Legislativo que não se justifica - Embutimento de regra que manda pagar o 13º vencimento ou subsídio e a gratificação adicional de férias aos agentes do Poder Executivo de constitucionalidade duvidosa (art. 29, V, da CF-88) - Princípio da anterioridade de legislatura não obedecido - Agravo provido.”<sup>6</sup>*

*“Agravo de Instrumento. Direito Constitucional, Administrativo e Processual. Prefeitura Municipal e Câmara de Vereadores. Lei de Majoração de Subsídios. Ação Popular. Cabimento. Liminar na origem. Não concessão de efeito suspensivo. Não-provimento.”<sup>7</sup>*

E, no corpo do acórdão, conclui o Relator:

*“Outrossim, e em exegese para este caso, como se pode extrair da própria ação popular (fls. 28 a 31), o aumento e demais vantagens, aprovadas pela Câmara dos Vereadores e sancionadas pelo Prefeito Municipal através da Lei nº 1597/98, violaram de forma concreta o art. 37 da Constituição Federal, ferindo os princípios da legalidade, da pessoalidade e da moralidade que regem os atos administrativos, inerentes e exigíveis de todo e qualquer titular que detenha, circunstancialmente, o poder de decidir, na prática o ato político ou administrativo em qualquer Poder.”*

**12.** No caso concreto, a Lei nº 489, de 30-06-98, do Município de São Vendelino, inobservou o princípio da anterioridade a que se reporta o art. 11 da Constituição deste Estado, o que a torna viciada uma vez que passou a vigorar, conforme dispõe o art. 92, retroagindo os seus efeitos a 05-06-98, data da Emenda Constitucional nº 19/98.

---

<sup>6</sup> Agravo de Instrumento nº 598385771, Terceira Câmara Cível, Guaíba, Relator Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Sessão de 03-12-98.

<sup>7</sup> Ag. Inst. nº 598392983, Quarta Câmara Cível, Sessão de 16-12-98, Relator Wellington Pacheco Barros).

Conseqüentemente, a edição da referida Lei violou princípios basilares à atuação da Administração Pública, notadamente o da razoabilidade (haja vista os notórios objetivos da Reforma Administrativa) e o da moralidade, além do malferimento evidente do princípio da legalidade.

Isso porque o princípio da moralidade, é preciso que se diga, expressa no campo positivado conceito que é metajurídico, de forma que o aludido princípio deve sempre ser visualizado da forma mais ampla possível em termos conceituais. Assim é que a simples omissão do princípio da anterioridade no texto constitucional não significa a proibição de sua utilização. Pelo contrário, informado pela moralidade administrativa, o princípio da anterioridade permanece com fundamento constitucional validando, por conseguinte, as legislações que o consagram.

**13.** Se é certo que não cabe ao Tribunal de Contas avaliar da conveniência política de os vereadores se aumentarem ou não, cabe, dentro do contexto no qual se deu a Reforma Administrativa, verificar se o ato em exame está de conformidade com as normas constitucionais, inclusive as estaduais se incidentes.

Houve, no caso, clara afronta ao art. 11 da Constituição do Estado e igualmente aos arts. 36, § 1º e 64 da Lei Orgânica de São Vendelino, de 03-04-90, os quais albergam de forma expressa o princípio da anterioridade para a fixação da remuneração dos agentes políticos municipais.

Por isso, invocando a lúcida manifestação do ilustre Procurador Doutor Roberto Eilert, concluo pela negativa de registro ao ato de revisão de proventos de Celestino João Schneider, face à manifesta inconstitucionalidade da Lei nº 489/98 que lhe serviu de fundamento.

Assinalo, por oportuno, não ter havido instrução acerca do ato de aposentadoria do interessado, pelo que sugiro que o presente expediente retorne à Supervisão competente para a análise do aludido ato inativatório aos fins de possibilitar o adequado exame da legalidade do mesmo.

É o parecer.

Auditoria, 20 de julho de 1999.

HELOISA TRIPOLI GOULART PICCININI,  
Auditora Substituta de Conselheiro.

Processo nº 5145-02.00/97-8

/mg

**DECISÃO:** A Segunda Câmara, **em sessão de 18-11-99**, à unanimidade, acolhendo o Voto do Senhor Conselheiro, pelas razões e fundamentos expostos, bem como, os fundamentos contidos na manifestação do Ministério Público e no Parecer nº 20/99, decide:

**a) registrar** o ato de folha 15, referente à aposentadoria do Servidor;

**b) negar registro** ao ato de folha 22, referente à revisão dos proventos do Servidor, em face da manifesta inconstitucionalidade da Lei nº 489/98 que lhe serviu de fundamento;

**c)** nos termos do artigo 121 do Regimento Interno, **oficie-se**, após o trânsito em julgado, a Autoridade competente, para que promova e comprove a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, a desconstituição ao ato de folha 22 do presente Processo;

**d)** transcorridos os prazos antes referidos sem que tenha havido a desconstituição do ato impugnado, pela imediata **sustação** deste, consoante o disposto no artigo 71, inciso X da Constituição Federal, combinado com o inciso IV, do artigo 12 do Regimento Interno, devendo este fato ser comunicado ao Poder Legislativo correspondente para as providências cabíveis;

**e)** determinar à Origem que dê **ciência** ao Interessado do teor da presente decisão, medida essa a ser comprovada perante esta Corte, no prazo de 30 (trinta) dias.

Com o cumprimento da decisão, retorne o Processo à Origem.