POSSIBILIDADE DE REAJUSTE DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS PARA CONSERVAR O PODER AQUISITIVO

Amanda Torquato Duarte

Agentes políticos são os titulares de cargos estruturais na Administração Pública que desempenham funções essenciais à satisfação das metas e diretrizes governamentais. Enquadram-se nessa categoria, para a maioria da doutrina, o Presidente da República, Governadores, Prefeitos, Vices, Ministros, Secretários, Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Vereadores.

Todos eles são remunerados **obrigatoriamente** pelo sistema de subsídio - denominação atribuída aos pagamentos mensais efetuados em parcela única e insuscetíveis de aditamentos ou acréscimos de qualquer espécie -, em razão do art. 39, §4^o¹, da Constituição da República de 88 (destacou-se):

*§ 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.*

Embora incontroverso o sistema remuneratório por subsídios, muito se discute acerca da necessidade de observância do **princípio da anterioridade**² para fixação dos subsídios dos Prefeitos, Vices e Secretários, haja vista que essa exigência se encontra expressa no Texto Constitucional, a partir das Emendas nº 19/1988 e 25/2000, apenas para os Vereadores (destacou-se):

Art. 29. [...]

¹ A Constituição do Estado de Minas Gerais apresenta idêntica previsão em seu art. 24, §7º: “O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo e os Secretários de Estado **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, e observado, em qualquer caso, o disposto no § 1º deste artigo**”.

² Em resumo, esse princípio implica na postergação dos efeitos de eventuais reajustes nos subsídios para a legislatura seguinte.

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 - 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 principal justificativa para os que defendem a aplicação do princípio da anterioridade decorre da impossibilidade de se “legislar em causa própria”, afronta aos princípios da moralidade e impessoalidade e manutenção do princípio da anterioridade na Constituição Mineira (art. 179, da CE³). Enquanto a corrente contrária defende que não há violação aos respectivos princípios por ausência de previsão expressa de incidência da anterioridade no texto constitucional e por ser o projeto de lei sobre a fixação dos subsídios do Prefeito e Vice de iniciativa privativa da Câmara Municipal (art. 29, V, da CR/88).

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) chegou a **cancelar o Enunciado nº 72** (Projeto de Revisão de Enunciado de Súmula nº 862.736) que orientava os administrados acerca da necessidade de observância do princípio da anterioridade para fixação da remuneração dos agentes políticos municipais, sob os seguintes argumentos:

*Conforme estudo realizado pela Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, a **melhor interpretação a ser conferida à matéria é considerar que a Constituição da República revogou a parte do texto da Constituição do Estado que prevê a aplicação do princípio da anterioridade aos agentes políticos do Poder Executivo.***

Cumprе ressaltar que a Constituição da República, em seus arts. 1º e 18, assegurou autonomia própria aos entes federados, não podendo a Carta Mineira adentrar a esfera de competência dos municípios estabelecendo obrigação que a Constituição da República não prevê, o que consubstanciaria ofensa ao princípio federativo.

*Dessa forma, conclui-se que, com as alterações introduzidas no texto constitucional pela EC n. 19/98, **apenas a regulamentação da remuneração dos vereadores passou a estar adstrita à observância do princípio da anterioridade.** (Assunto Administrativo nº 850.200. Relatoria: Conselheiro Cláudio Terrão. Tribunal Pleno; Sessão do dia 16/11/2011)*

Esse entendimento resultou na aprovação do **Enunciado nº 119**, publicado em 16.06.2013, com a seguinte redação: “O subsídio dos agentes políticos do Poder Executivo municipal (prefeitos, vice

³ Art. 179. A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e do Vereador será fixada, em cada legislatura, para a subsequente, pela Câmara Municipal.

prefeitos e secretários municipais) deve ser fixado e regulamentado por lei de iniciativa do Poder Legislativo, observados os limites de despesa com pessoal dispostos na Constituição da República e na legislação infraconstitucional, **dispensada a observância do princípio da anterioridade**”.

Não obstante, verifica-se que os Tribunais de Justiça apresentam divergência sobre o tema, ora para defender a aplicação do princípio da anterioridade aos Prefeitos, Vices e Secretários, ora para negar-lhe a incidência na fixação dos subsídios. A título ilustrativo confrontam-se os entendimentos do TJMG e TJSP:

*INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. [...] LEI MUNICIPAL. AUMENTO DE SUBSÍDIO DE VICE-PREFEITO. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. FIXAÇÃO APÓS O RESULTADO DA ELEIÇÃO. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. INOBSERVÂNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRETENSÃO ACOLHIDA. [...] **Pelo princípio da anterioridade previsto para a fixação dos subsídios, a lei mencionada deve preceder ao pleito eleitoral, para assegurar a moralidade e impessoalidade. Logo, é inconstitucional a norma que aumenta o subsídio do Vice-Prefeito Municipal, após o resultado da eleição.** [...] (TJMG - Arg Inconstitucionalidade 1.0301.13.000587-1/003, Relator: Des. Caetano Levi Lopes , ÓRGÃO ESPECIAL, **juízo em 08/02/2017**)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE [...] **Norma constitucional que prevê a anterioridade refere-se exclusivamente aos Vereadores (art. 29, VI da CF), para evitar a possibilidade de os mesmos promoverem o aumento dos próprios subsídios, na mesma legislatura, em flagrante violação aos princípios da razoabilidade e moralidade - Apenas aos agentes políticos do Legislativo Municipal é vedada qualquer tipo de majoração salarial dentro da mesma legislatura** [...] (TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade 2274075-70.2015.8.26.0000; Relator: Salles Rossi; Órgão Especial; **Data do Julgamento: 24/05/2017**)*

A mesma controvérsia pode ser constatada em decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) ao comparar as considerações feitas nos votos condutores de dois julgados. Transcreva-se:

*Esse Supremo Tribunal decidiu, ainda, que as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional n. 19/1998 **não proibiram a aplicação do princípio da anterioridade, mas apenas retiraram a obrigatoriedade desse princípio, ficando para os municípios, dotados de autonomia e competência para a regulamentação do sistema remuneratório de seus agentes políticos, a liberdade para instituí-lo ou não.** (RE 484307 AgR, Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 23/03/2011)*

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que a remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, em conformidade com o art. 29, V, da Constituição Federal. (RE 458413 AgR, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 06/08/2013)

Aludida controvérsia esbarra na resolução do tema acerca da possibilidade de recomposição inflacionária dos subsídios dos agentes políticos municipais, pois a “reserva da legislatura” configura – em tese – óbice à revisão anual. É o que se extrai do entendimento fixado pelo TJSP no julgamento da ADI nº 2274075-70.2015.8.26.0000, cuja ementa foi reproduzida acima:

Destarte, filia-se esta Relatoria a posicionamento mais recente deste C. Órgão Especial, no sentido da possibilidade de reajustamento dos subsídios dos agentes políticos (Prefeito e Vice-Prefeito), diante da inexistência de afronta expressa ao artigo 39, §4º e 37, X, ambos da Constituição Federal [...]

Situação diversa, no entanto, dá-se com relação aos vereadores. Conforme também decidido por este C. Órgão Especial em casos similares, o reajuste anual, na forma estabelecida pela lei impugnada, ofende os princípios da moralidade e da razoabilidade, salientando que o inciso V do artigo 29 da CF, ao cuidar dos subsídios do Executivo Municipal, não inclui de forma direta a legislatura.

Vale dizer, com relação aos vereadores, a Constituição determinou de forma expressa, a aplicação da chamada “reserva da legislatura” no que tange à elevação dos respectivos subsídios (inciso VI do mesmo artigo 29), ao passo que se quedou silente no que tange aos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais (inc. V), motivos pelos quais força convir que estes últimos têm, de fato, direito à revisão anual.

Em outras palavras, entendeu a Corte Estadual Paulista que a revisão sobre o valor dos subsídios resulta em alteração durante o curso do mandato eletivo em afronta ao princípio da anterioridade, mesmo que a intenção seja recompor o valor da remuneração corroída pela inflação.

Idêntico raciocínio foi exposto pelo Des. Bitencourt Marcondes, integrante do TJMG, no julgamento da ADIN nº 1.0000.11.025409-1/000, ao afirmar: “a [...] revisão geral concedida aos servidores públicos municipais sobre o valor dos subsídios dos vereadores implica na alteração dos subsídios - ainda que para recompor seu real valor diante do fenômeno da inflação - durante o curso do mandato legislativo, o que, à toda evidência, representa ofensa à regra da legislatura”. Em contrapartida, o Des. Kildere Carvalho concluiu que a “revisão geral e anual não viola a regra da legislatura.”, sendo acompanhado pelo Des. Versiani Pena. ⁴

⁴ Ambos os votos restaram vencidos, prevalecendo o entendimento de que a legislação questionada vinculou à revisão geral dos subsídios dos agentes políticos ao reajuste dos funcionários públicos em

O TCE/MG, por sua vez, ainda sob a interpretação anterior – obrigatoriedade da incidência do princípio da anterioridade para todos os agentes políticos municipais – admitiu a possibilidade de reajuste ou recomposição anual dos subsídios, a fim de recuperar o poder de compra desgastado pela ação inflacionária, desde que essa medida esteja prevista no ato fixador dos subsídios, votados na legislatura anterior (Consulta nº 737.098. Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. Sessão do dia 20.02.2008).

Diversos precedentes sobre o assunto foram proferidos pela Corte de Contas Mineira ao longo dos anos, sendo incontroversa para o Tribunal a possibilidade de correção dos subsídios, quando definido na legislatura anterior, o valor do subsídio, a data da atualização anual e o índice a ser utilizado para atualização. Como exemplos, citem-se: Consulta nº 740.014, de Relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, de 28.11.2007; e Consulta nº 704.813, de Relatoria do Conselheiro Elmo Braz, de 15.03.2006.

Os reiterados precedentes resultaram na edição da **Súmula nº 73**, revisada e mantida pelo TCE, desde 07.04.2014, com a seguinte redação:

No curso da legislatura, não está vedada a recomposição dos ganhos, em espécie, devida aos agentes políticos, tendo em vista a perda do valor aquisitivo da moeda, devendo ser observados na fixação do subsídio, a incidência de índice oficial de recomposição do valor da moeda, o período mínimo de um ano para revisão e os critérios e limites impostos na Constituição Federal e legislação infraconstitucional.

Para o TCE/MG, portanto, a recomposição do poder aquisitivo dos agentes políticos é plenamente possível, desde que os índices sejam fixados por lei específica, observada a iniciativa privativa estabelecida pela CR/88⁵ e não seja atrelado aos índices de revisão dos servidores públicos. Dito isso, à luz do art. 37, X, da CR/88⁶, verifica-se que restou garantido aos servidores públicos e agentes políticos a preservação do seu poder aquisitivo, reduzido pelo processo inflacionário, na

violação ao §3º do art. 24, da Constituição Estadual, editado em consonância com o art. 37, XIII, da CR/88. (Relator: Des. Elias Camilo, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/04/2013)

⁵ “[...] tanto a fixação quanto a alteração dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais há de ser feita por meio de lei específica de iniciativa do Poder Legislativo” (Representação nº 833.234. Conselheiro Relator Mauri Torres, de 21/06/2017). No mesmo sentido, encontra-se o entendimento do TJMG: Não consiste em hipótese de iniciativa privativa do Executivo projeto de lei municipal que verse acerca da revisão geral anual dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais. (TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.15.064308-8/000, Rel. Pedro Bernardes, Data do Julgamento: 13/04/2016)

⁶ X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

forma de revisão geral anual. A finalidade da norma não é assegurar o reajuste remuneratório, mas tão somente a estabilidade do valor em face da moeda.

Logo, ainda que existam posicionamentos contrários, acreditamos ser **possível a recomposição inflacionária dos subsídios dos agentes políticos**, sem que essa medida ocasione violação ao princípio da anterioridade, visto que não há efetivo aumento dos subsídios, mas reposição da perda inflacionária que desvalorizou a remuneração fixada previamente.

Esse entendimento está amparado na interpretação sistemática do texto constitucional e iterativo posicionamento do TCE/MG, que apresenta, inclusive, súmulas específicas sobre o princípio da anterioridade e reajuste anual dos subsídios dos agentes políticos, destinado a compensar a perda do poder aquisitivo decorrente da inflação e não a majoração da respectiva remuneração.

Contudo, não se revela demais destacar que o STF admitiu com repercussão geral o RE nº 565.089, para discutir a possibilidade de indenização dos servidores públicos pelo não-encaminhamento de projeto de lei de reajuste anual dos seus vencimentos (**Tema nº 19**), o que se encontra pendente de deliberação definitiva pela Suprema Corte na sessão de julgamento de 20.06.2018 (quarta-feira).

Mencionado julgamento, embora direcionado para o dever de indenizar servidores públicos por eventual omissão estatal, tese dissociada da abordagem em análise, reforça a reflexão sobre a norma constitucional e a responsabilidade do gestor público, que possui a prerrogativa e o dever de avaliar as consequências práticas (econômicas e políticas) de suas decisões.