



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

Processo nº 005484/2020-TC – 1ª Câmara

Assunto: Representação – Remuneração dos Agentes Políticos (PFA 2020/2021)

Representante: Diretoria de Despesa com Pessoal - DDP

Interessada: Câmara Municipal do Natal

Procuradores Legislativos: Anna Luisa Botelho Sgadari Passeggi (OAB nº 9.069-B/RN), Daniel Siqueira Levis (OAB nº 6.537/RN), Dijosete Veríssimo da Costa Júnior (OAB nº 6.610/RN), Eriberto da Costa Neves (OAB nº 640-A/RN), Felipe Diego Barbosa Silva (OAB nº 7.883/RN), Gustavo Henrique Souza da Silva (OAB nº 3.570/RN), Maria Clara Ribeiro Dantas Bezerra (OAB nº 16.503/RN), Pedro de Alcântara Farias Segundo (OAB nº 5.912/RN) e Rodrigo Emanuel de Araújo Dantas (OAB nº 6.899/RN).

Responsável/Representado: Paulo Eduardo da Costa Freire

Relator: Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

EMENTA: DIREITOS CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR UNIDADE TÉCNICA DO TCE/RN. LEI MUNICIPAL Nº 7.108, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DO NATAL/RN, QUE MAJORA OS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES PARA A LEGISLATURA 2021-2024, COM EFEITOS FINANCEIROS A PARTIR DE 1º DE JANEIRO DE 2022. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA PEÇA INICIAL DA REPRESENTAÇÃO. REJEIÇÃO. DECLARAÇÃO DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PREFEITO MUNICIPAL PARA A CAUSA. SUGESTÃO DE TUTELA PROVISÓRIA. TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PODER GERAL DE CAUTELA CONFERIDO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS. PRECEDENTES DA SUPREMA CORTE. SUBSÍDIOS DOS VEREADORES. LEI MUNICIPAL ESPECÍFICA PARA FIXAÇÃO. PRINCÍPIOS DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA E DA INALTERABILIDADE. PANDEMIA PROVOCADA PELA COVID-19. LEI COMPLEMENTAR NACIONAL Nº 173/2020 E IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DURANTE O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2021. LEI MUNICIPAL QUE FIXA E MAJORA OS SUBSÍDIOS DOS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

VEREADORES COM EFEITOS FINANCEIROS A PARTIR DE 01/01/2022. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. EVIDENTE INTEMPESTIVIDADE DA EDIÇÃO DA LEI MUNICIPAL QUESTIONADA, ANTE A INOBSERVÂNCIA AO PRAZO DO ART. 21, II, DA LRF, COM A REDAÇÃO DADA PELA LC Nº 173/2020 E ENTENDIMENTO CONSOLIDADO NA SÚMULA Nº 32-TCE/RN. CONSULTA RESPONDIDA PELO PLENO DO TCE/RN NO PROCESSO Nº 014526/2012-TC, CUJO CONTEÚDO TEM FORÇA NORMATIVA PERANTE OS JURISDICIONADOS. PRECEDENTES. PRESENÇA DA *FUMUS BONI IURIS*. RISCO DE LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DE INEFICÁCIA DA DECISÃO FINAL DECORRENTE DA DEMORA NA TRAMITAÇÃO PROCESSUAL. *PERICULUM IN MORA* EVIDENCIADO. DEFERIMENTO DA SUGESTÃO CAUTELAR NO SENTIDO DE IMPOR AO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES QUE SE ABSTENHA DE PROMOVER A ORDENAÇÃO DE QUALQUER DESPESA PÚBLICA (PAGAMENTO) RELACIONADA A SUBSÍDIOS MAJORADOS COM FULCRO NA LEI MUNICIPAL NATALENSE Nº 7.108/2020. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO, INCLUSIVE, PARA 01/01/2022. REMUNERAÇÃO QUE DEVE PERMANECER INALTERADA DURANTE TODA A LEGISLATURA DE 2021/2024 OU ATÉ ULTERIOR DELIBERAÇÃO DO TCE/RN. NECESSIDADE DE JUNTADA AOS AUTOS DE CÓPIA DO PROCESSO LEGISLATIVO QUE CULMINOU NA EDIÇÃO DA MENCIONADA LEI LOCAL.

VOTO-VISTA

Trata-se de **Representação** (evento 03) apresentada pela **Diretoria de Despesa com Pessoal - DDP**, Unidade Técnica desta Corte de Contas, em face da **Câmara Municipal do Natal**, tendo o Exmo. Sr. Vereador **Paulo Eduardo da Costa Freire** como



Chefe do Poder Legislativo municipal, haja vista a edição da Lei Municipal natalense nº 7.108, de 28 de dezembro de 2020, seja porque editada durante a vigência da Lei Complementar nº 173/2020, seja porque apresenta suposta afronta ao entendimento consolidado na Súmula nº 32 deste Tribunal de Contas, porquanto aprovado o Projeto de Lei pela Câmara Municipal e sancionado pelo Prefeito do Município do Natal no período de 180 últimos dias dos mandatos dos Chefes dos Poderes Legislativo e Executivo natalenses, inclusive, posteriormente às eleições municipais ocorridas no dia 15/11/2020.

Na **assentada de 11/02/2021**, prolatei, na condição de Relator do feito, **voto** (evento 50) no sentido de:

1) **rejeitar a preliminar de inépcia da peça inicial da Representação** arguida pela **Câmara Municipal do Natal** e por seu Exmo. Presidente, Vereador **Paulo Eduardo da Costa Freire**, sob o fundamento de que a matéria fática encontra-se delineada na peça vestibular da Representação, inclusive com subsunção das condutas, consideradas irregulares pela Unidade Técnica Representante, às normas legais que entende aplicáveis à espécie, sem prejuízo ao exercício do direito de defesa, seja pelo gestor responsável, seja pelo Poder Legislativo municipal, terceiro interessado interveniente;

2) **suscitar preliminar para declarar a ilegitimidade passiva do Exmo. Prefeito do Município do Natal, Sr. Álvaro Costa Dias, e indeferir os pedidos para citação deste**, formulados pela Unidade Técnica Representante e pelo Ministério Público de Contas, porquanto Sua Excelência não é o responsável por ordenar despesa referente ao pagamento de subsídio dos membros do Poder Legislativo municipal;

3) em que pese não haja, em tese, óbice à edição de lei municipal, na vigência da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, para majorar subsídios de agentes políticos, desde que com efeitos financeiros a partir de 01/01/2022, conforme



precedentes deste Tribunal de Contas, **conceder tutela provisória** (medida cautelar) para **determinar ao Exmo. Presidente da Câmara Municipal do Natal** – ou quem as suas vezes fizer – **que se abstenha**, até ulterior deliberação deste Tribunal de Contas, de efetuar **a ordenação de qualquer despesa pública (pagamento) relacionada a subsídios dos Vereadores do Município do Natal** com base na **Lei Municipal natalense nº 7.108, de 28 de dezembro de 2020**, fixando-se **multa cominatória diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) em caso de descumprimento da presente ordem cautelar**, a ser infligida em caráter pessoal ao Chefe de Poder acima mencionado, devendo os membros do Poder Legislativo da Capital potiguar continuar a serem remunerados com base nos subsídios fixados na Lei local sobre a matéria vigente até 31/12/2020, tendo por fundamento a **edição da referida Lei Municipal nos 180 últimos dias dos mandatos** dos Chefes dos Poderes legislativo e Executivo municipais, com **probabilidade de ofensa ao art. 21, II, IV, “a”, e § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal**, com redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, assim como **após a realização e divulgação dos resultados das eleições municipais**, ocorridas em 15/11/2020;

4) determinar à **Diretoria de Atos e Execuções (DAE)** deste Tribunal que proceda às **intimações do Exmo. Presidente da Câmara Municipal do Natal**, Vereador **Paulo Eduardo da Costa Freire**, assim como daquela **Casa Legislativa**, habilitada nos autos como terceiro interessado interveniente, para ciência e cumprimento desta Decisão, fixando **prazo de 05 (cinco) dias corridos**, a contar do recebimento da intimação, para que Sua Excelência comprove a **edição de ato formal** no sentido de dar efetividade à tutela provisória concedida, bem como acoste aos presentes autos cópia integral, em formato digital, do **processo legislativo referente ao Projeto de Lei nº 423/2020**, que culminou na edição da Lei Municipal natalense nº 7.108, de 28 de dezembro de 2020;



5) determinar à **Diretoria de Despesa com Pessoal (DDP)** que **monitore o pleno cumprimento da presente decisão**, bem como, uma vez coligidos aos presentes autos a cópia integral do processo legislativo referente ao Projeto de Lei nº 423/2020, que culminou na edição da Lei Municipal natalense nº 7.108, de 28 de dezembro de 2020, e antes de ser oportunamente determinada pelo Conselheiro Relator a citação do gestor responsável para, querendo, no prazo legal, ofertar defesa, emita **Informação apontando se o Poder Legislativo do Município do Natal observou os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal** (arts. 19, III, e 20, III, “b”, e 22, parágrafo único, da LRF) e **atendeu ao que dispõem os arts. 16 e 17 da mesma Lei Complementar Federal**.

Naquela ocasião, pediu vista dos autos o Exmo. Conselheiro **Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior**, cujo voto (evento 58) foi apresentado por Sua Excelência na assentada de 14/10/2021 no sentido de:

1) em consonância com os fundamentos expostos por este Conselheiro Relator no voto do evento 50, **rejeitar a preliminar de inépcia da peça inicial** da Representação, **acolher a preliminar** por mim suscitada com vistas a **declarar a ilegitimidade passiva do Exmo. Prefeito do Município do Natal, Sr. Álvaro Costa Dias, e indeferir os pedidos para citação** deste, e reconhecer **que, em abstrato, não há óbice à edição, na vigência da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, de lei municipal para majorar subsídios de agentes políticos**, desde que com efeitos financeiros a partir de 01/01/2022, conforme precedentes deste Tribunal de Contas;

2) **indeferir a tutela provisória pretendida, por considerar superado o entendimento consolidado na Súmula nº 32 do TCE/RN**, sob os fundamentos de que configura **precedente persuasivo** – e não vinculante –, que o **período de 180 últimos dias de mandato** a que refere o art. 21, II, da LRF não tem como termo inicial o dia 04 de agosto, mas sim **04 de julho**, que a



Constituição Federal exige apenas a fixação dos subsídios dos agentes políticos na legislatura anterior, devendo ser **negada aplicação do art. 21, II, da LRF ao caso específico**, porquanto conflitaria com os arts. 29, VI, e 44, parágrafo único, ambos da Constituição Federal, bem como que o **entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da necessidade de fixação dos subsídios dos agentes políticos em período antecedente às eleições municipais restou superado por precedentes posteriores** emanados da Suprema Corte.

Diante dos argumentos trazidos no voto-vista (evento 58) prolatado pelo Exmo. Conselheiro **Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior** na assentada do dia 14/10/2021, pedi vista dos autos para aprofundamento do exame da matéria, o que passo a fazer doravante, após resumir o objeto e o estado do processo até então.

De início, no que de mim não diverge o Exmo. Conselheiro **Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior**, reitero todos os fundamentos expostos no voto que proferi na assentada de 11/02/2021 (evento 50) quanto à **rejeição da preliminar de inépcia da peça inicial** da Representação, à **declaração de ilegitimidade passiva** do Exmo. Prefeito do Município do Natal, Sr. **Álvaro Costa Dias**, para a causa e o indeferimento dos pedidos para citação deste último, assim como acerca da **possibilidade, em abstrato, de que lei municipal seja editada na vigência da LC nº 173/2020 com vistas à majoração de subsídios de agentes políticos para a legislatura subsequente**, desde que irregularidades inexistam e os efeitos financeiros do ato normativo local sejam produzidos somente a partir de 01/01/2022.

A questão objeto de divergência entre os votos proferidos por mim na assentada de 11/02/2021 (evento 50) e pelo Exmo. Conselheiro **Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior** no julgamento de 14/10/2021 (evento 58) diz respeito ao momento temporal limite com vistas à edição de lei, de iniciativa do Poder



Legislativo Municipal, que majore subsídios dos Vereadores para a legislatura subsequente e que torne válidas despesas executadas com fundamento no respectivo diploma legal: **se a qualquer momento antes do início da legislatura em que os subsídios majorados passarão a ser pagos**, conferindo uma visão diversa do alcance do princípio da anterioridade, como defende o Exmo. Conselheiro **Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior** na divergência aberta com o voto prolatado na sessão de 14/10/2021 (evento 58), ou se também **antes dos 180 últimos dias de mandatos dos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal**, em respeito aos princípios da anterioridade em sua perspectiva doutrinária e jurisprudencial consolidada, da moralidade e da impessoalidade – já que implica edição do ato legislativo antes da eleição municipal e, portanto, antes de serem conhecidos os Vereadores que comporão a legislatura subsequente – e ao comando do art. 21, II, IV, “a”, e § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a redação dada pela LC nº 173/2020, conforme voto que proferi na assentada de 11/02/2021 (evento 50).

Com efeito, a Segunda Turma do **Supremo Tribunal Federal**, em 19/10/1999, no julgamento do **Recurso Extraordinário nº 213.524**, de relatoria do Ministro **Marco Aurélio Mello**, assentou à unanimidade que a fixação dos subsídios de Vereadores para a legislatura subsequente deve ser **formalizada antes da divulgação dos resultados das eleições municipais**.

Importante salientar que o acórdão prolatado no julgamento do **Recurso Extraordinário nº 213.524** foi proferido **antes mesmo da Emenda Constitucional nº 25**, de 14 de fevereiro de 2000, **que atribuiu à atual redação do art. 29, VI, da Constituição Federal**, segundo o qual “*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 [...]*”, **assim como do advento da Lei de**



Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, **que estabeleceu marco temporal limítrofe para a edição de atos que impliquem aumento de despesa com pessoal, inclusos nesta os subsídios de Vereadores.**

Eis a ementa do julgado em questão:

SUBSÍDIOS - VEREADORES. **Longe fica de conflitar com a Carta da República acórdão em que assentada a insubsistência de ato da Câmara Municipal, formalizado após a divulgação dos resultados da eleição, no sentido de redução substancial dos subsídios dos vereadores**, afastando o patamar de vinte e cinco por cento do que percebido por deputado estadual e instituindo quantia igual a quinze vezes o valor do salário mínimo. (STF. RE 213524, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 19/10/1999, DJ 11-02-2000 PP-00031 EMENT VOL-01978-02 PP-00242) – destaquei.

Em tal julgamento (RE nº 213.524), extrai-se do voto do Ministro Relator o seguinte trecho a respeito do tema ora em debate e que constitui o entendimento exposto na ementa do Acórdão, citada anteriormente:

“(...) a cláusula referente à fixação da remuneração na legislatura em curso visa a colar o ato de equidistância, independência, razão pela qual o momento propício estaria no período que antecede o pleito, já que com este ter-se-ia a ciência dos que viriam a beneficiar-se com a nova fixação. Esse enfoque atende a mens legis da norma constitucional.”

Na esteira do que firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 213.524, **outros Tribunais brasileiros firmaram igual entendimento ao reputarem inconstitucionais** atos normativos que, **após a divulgação dos resultados de eleições municipais**, fixaram subsídios de Vereadores, ainda que ao final de uma legislatura para vigência na imediatamente subsequente. Senão vejamos:



EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - **MAJORAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS - FIXAÇÃO - MOMENTO - APÓS A PROCLAMAÇÃO DO RESULTADO DA ELEIÇÃO MUNICIPAL - INADMISSIBILIDADE** - INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ANTERIORIDADE, MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. - **O princípio da anterioridade permaneceu como requisito obrigatório para a fixação da remuneração dos agentes políticos municipais, mesmo após a Emenda Constitucional nº 19/1998, por força do princípio da moralidade, expresso tanto na Constituição da República Federativa do Brasil, como na Estadual de Minas Gerais (art. 13, 166 e 179). - As leis municipais do Município de Raposos/MG que versam sobre a fixação dos subsídios dos agentes políticos para a legislatura de 2017, promulgadas após o resultado das eleições municipais de 2016, não observaram os princípios constitucionais da anterioridade, moralidade, impessoalidade e supremacia do interesse público.** (TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.18.100630-5/000, Relator(a): Des.(a) Edison Feital Leite, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 14/08/2019, publicação da súmula em 23/08/2019) – destaquei.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DE URGÊNCIA. AUMENTO DO SUBSÍDIO DO VICE-PREFEITO E DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS EM MOMENTO ANTERIOR AO TÉRMINO DA LEGISLATURA, MAS POSTERIOR ÀS ELEIÇÕES MUNICIPAIS. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE E DA MORALIDADE. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. - **A fixação do subsídio dos agentes políticos pela Câmara Municipal deve ser efetuada em momento anterior ao término das eleições municipais, em conformidade com o princípio da anterioridade e da moralidade. - Embora a Constituição Federal não faça menção expressa à regra da anterioridade de legislatura para fixação dos subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, e a Constituição do Estado de Minas Gerais não exija que a fixação dos vencimentos dos agentes políticos ocorra antes das eleições, mas tão somente para a legislatura**



subsequente (art.179 da Constituição Estadual), **a limitação temporal encontra-se implícita nos dispositivos e é condizente com os princípios que regem a Administração Pública.** - Hipótese na qual a reforma da decisão recorrida, com a incidência de Lei Municipal nº 4.937/2016, pode ocasionar prejuízos irreversíveis ao erário municipal em momento no qual o Município de Itabira aparenta passar por crise financeira, como destacado na recomendação enviada à Câmara Municipal pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais. (TJMG - Agravo de Instrumento Cível 1.0000.17.034812-2/001, Relator(a): Des.(a) Alberto Vilas Boas , 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 15/05/2018, publicação da súmula em 17/05/2018) – destaquei.

AÇÃO POPULAR - SUBSÍDIOS DOS VEREADORES - PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE - FIXAÇÃO APÓS O RESULTADO DA ELEIÇÃO - MORALIDADE ADMINISTRATIVA - DESOBEDEIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL - SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. A fixação de subsídios aos agentes políticos feita por Ato Administrativo posterior às eleições municipais, quando seus resultados já eram conhecidos, vicia o ato por atender mais ao interesse pessoal de tais agentes, em detrimento do interesse público. A edição de Resolução para tratar sobre os subsídios dos edis municipais viola o princípio da legalidade, eis que matéria reservada à lei em sentido estrito. (TJMG - Apelação Cível/Reexame Necessário 1.0188.97.002253-2/001, Relator(a): Des.(a) Alvim Soares, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 07/02/2012, publicação da súmula em 17/02/2012) – destaquei.

EMENTA: Presidente da Câmara Municipal – aprovação e promulgação da Lei nº 6874/2008, em 15.12.2008 – **Aumento de subsídios de Agentes Políticos para legislatura subsequente – Decisão administrativa do Tribunal de Contas do Estado que considerou irregulares as contas - Inobservância ao princípio da anterioridade – Reajuste que deveria ter ocorrido antes das eleições municipais – Inteligência do disposto no art. 29, VI da CF** – Sentença mantida – Recurso não provido. (TJSP; Recurso Inominado Cível 1003356-26.2020.8.26.0344; Relator (a): Paula Jacqueline Bredariol de Oliveira; Órgão Julgador: 2ª



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

Turma Cível; Data do Julgamento: 29/07/2021; Data de Registro: 29/07/2021) – destaquei.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEI MUNICIPAL N. 5762/2016. Lei Municipal nº 2.822/2016 e art. 8º do ADCT da Lei Orgânica Municipal de VIANA. AFRONTA as previsões contidas nos arts. 26, inc. II e 32, inc. XIV da Constituição Estadual e no art. 16, § 2º da Lei Orgânica Municipal. VÍCIO MATERIAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A respeito da fixação dos subsídios dos vereadores, prevê o art. 26, inc. II da Constituição Estadual que este será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura, para a subsequente, além disso, dispõe que para tanto deverão ser observadas as demais regras constitucionais estaduais, bem como os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica. O art. 16 da Lei Orgânica do Município de Viana, especificamente em seu Parágrafo 2º, que a remuneração do Vereador será fixada antes das eleições, pela Câmara Municipal, em cada legislatura, para vigorar na subsequente. Ou seja, há vedação expressa na norma municipal para qualquer alteração dos subsídios dos vereadores após as eleições. 2. **O princípio da anterioridade encontra-se implicitamente condicionado a um marco temporal correspondente à data das eleições municipais, tendo em vista a necessidade, também, de observância aos princípios da impessoalidade e da moralidade (contidos no art. 37, caput, da CR/88) e dos princípios da razoabilidade e da finalidade pública, sendo extremamente reprovável a prática de se legislar em causa própria quando, somente após a proclamação dos resultados das urnas, os vereadores tomam a decisão de majorar ou reduzir os subsídios para a legislatura subsequente.** 3. Extrai-se da redação das normas questionadas que estas não estabelecem um subteto ou um balizador para a fixação do subsídio dos vereadores em relação à remuneração do Prefeito, mas vinculam à remuneração daquele a este, na medida em que previsto que remuneração do Vereador será igual a oitenta por cento do que perceber a qualquer título o Prefeito Municipal. 4. Não se pode dizer que a norma municipal questionada baliza-se nas disposições do art. 29, inc. VI e art. 37, inc. XI da CF/88, os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

quais preveem tetos remuneratórios aplicáveis aos vereadores, tendo restado evidente que criam sim, vinculação, em percentual, do subsídio dos vereadores à remuneração do Prefeito Municipal, em evidente afronta ao art. 32, inc. XIV da Constituição Estadual. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (TJES, Ação Direta de Inconstitucionalidade 100170011157, Relatora: Desa. ELISABETH LORDES, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 27/07/2017, Data da Publicação no Diário: 02/08/2017) – destaqueei.

Em 26/03/2021 e, portanto, recentemente, o Plenário do **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte**, à unanimidade, ao julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0805397-14.2019.8.20.0000, declarou **inconstitucional a Lei Municipal mossoroense nº 3.439/2016** sob o fundamento de que aquele **ato legislativo**, que fixou o **subsídio mensal do Prefeito** de Mossoró para a legislatura 2017-2020, **deveria ter sido aprovado** pela Câmara Municipal de Mossoró **antes das eleições municipais ocorridas em outubro de 2016**, conforme acórdão cuja ementa a seguir transcrevo:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 3.439/2016. MUNICÍPIO DE MOSSORÓ. **DIPLOMA QUE PROCEDEU A FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO DO PREFEITO, APÓS O PLEITO ELEITORAL DE 2016, PARA A LEGISLATURA 2017/2020. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ANTERIORIDADE E DA MORALIDADE. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 21, V, E 26, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.** RECONHECIMENTO. **NECESSIDADE DA FIXAÇÃO DO SUBSÍDIO NO PERÍODO ANTERIOR ÀS ELEIÇÕES.** INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. PRECEDENTES. (TJRN. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0805397-14.2019.8.20.0000. Relator: Des. João Batista Rodrigues Rebouças. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Julgada em 26/03/2021) – destaqueei.

Do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0805397-14.2019.8.20.0000 pelo Tribunal de Justiça potiguar,



extrai-se do voto do Desembargador Relator a essência fundamental do julgado, consoante excerto a seguir destacado:

“Ora, sob minha visão, a lei que fixa os subsídios dos agentes políticos deve ser alcançado antes das eleições municipais, para que sejam observados os princípios da anterioridade, da impessoalidade, da moralidade, posto que, conhecidos os resultados das urnas, qualquer norma que venha a ser editada estará beneficiando os próprios legisladores, seja aumentando o valor, se eleitos, seja retaliando os que os derrotaram, aviltando a remuneração.”

Não obstante, o próprio **Regimento Interno da Câmara Municipal do Natal**, ao tratar da remuneração do mandato de membro do Poder Legislativo natalense, dispõe, em seu art. 95, § 1º, que **“antes da eleição para Vereador, a Câmara deve fixar a remuneração para a Legislatura seguinte, em valores certos, expressos em moeda nacional, observados os parâmetros traçados nas Constituições Federal e Estadual”**.

Ora, somente com base nos citados precedentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Justiça brasileiros, inclusive o do Rio Grande do Norte, e diante do disposto no art. 95, § 1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal do Natal, **já se impõe a este Tribunal de Contas a concessão de tutela provisória (medida cautelar)** para determinar ao Exmo. Presidente da Câmara Municipal do Natal – ou quem as suas vezes fizer – que se abstenha de efetuar a ordenação de qualquer despesa pública (pagamento) relacionada a subsídios dos Vereadores do Município do Natal com base na Lei Municipal natalense nº 7.108, de 28 de dezembro de 2020.

Como se já não fossem suficientes tais fundamentos – os quais, por si só, têm o condão de cominar nulidade a atos de ordenação de despesa pública com base na Lei Municipal natalense nº 7.108/2020 –, a **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) – **complementar à Constituição Federal, por força do comando normativo do art.**



163 da Carta da República – na **redação originária do seu art. 21, parágrafo único**, já havia lançado novo feixe de luz na matéria em exame ao dispor ser *“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”*.

Ora, conforme o art. 29, VI, da Constituição Federal, *“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 contida, 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 dispuserem.

A própria Carta da República, exercendo um de seus objetivos, notadamente a responsabilidade na gestão fiscal, estabeleceu, de forma expressa, a necessidade de o Congresso Nacional elaborar Lei Complementar versando sobre finanças públicas, conforme dispõe o seu art. 163.

Nessa esteira, a Constituição da República previu a possibilidade de edição de norma jurídica primária (lei materialmente constitucional) 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 (*Curso de Direito Financeiro*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 399), ao tratar dos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, ensina que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

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 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.

O disposto no art. 21, parágrafo único, da LRF, em sua redação originária, anterior à LC nº 173/2020, veio a garantir o controle na despesa total de pessoal, em preservação aos princípios da moralidade e da impessoalidade, não permitindo que ocorram aumentos indesejados, principalmente, evitando que a máquina pública seja utilizada pelo gestor para realizar favorecimentos pessoais relacionados à despesa de pessoal em final de mandato, como aumentos salariais de servidores e de subsídios de membros de Poder e 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 de mandato do Chefe de Poder, ela tinha como intenção deixar o novo mandato livre de aumento de despesas permanentes não previsíveis.

Registre-se, como assim o fiz no voto que proferi na assentada de 11/02/2021 (evento 50), que, em sede de **ações de controle concentrado de constitucionalidade** no **Supremo Tribunal Federal**, **não houve declaração** de que o referido dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal era inconstitucional, mormente porque sequer arguida a sua inconstitucionalidade nas ADIs 2238, 2250, 2261, 2256, 2324, 2241 e 2365 ou na ADPF 24, todas julgadas em conjunto pelo Plenário da Suprema Corte em 24/06/2020.



Tanto é **constitucional à norma em questão**, complementar à Constituição Federal, que **amplamente aplicada** pelos Tribunais brasileiros, **inclusive em casos** que tratavam de edição de atos normativos que, **similares à Lei Municipal natalense nº 7.108/2020**, majoraram subsídios de Vereadores, aumentando a despesa com pessoal, no período de vedação (180 últimos dias de mandato do Chefe do Poder Legislativo Municipal). Senão vejamos:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE COBRANÇA. PROCEDÊNCIA. APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. **REAJUSTE DOS SUBSÍDIOS DE VEREADORES. ATO NORMATIVO EDITADO NO PERÍODO VEDADO DE QUE TRATAVA O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 21 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (ANTES DA LC 173/2020). IRRELEVÂNCIA DE SE TRATAR DE AGENTE POLÍTICO OU DE EFEITOS FINANCEIROS SOMENTE DO EXERCÍCIO SEGUINTE.** JURISPRUDÊNCIA DO STJ E DO TJPB. REFORMA DA SENTENÇA. PROVIMENTO DO APELO E DO REEXAME NECESSÁRIO. 1. **Nos termos do parágrafo único do art. 21 da LRF (redação anterior à LC 173/2020), no último ano do mandato, o ato normativo que incrementa a remuneração de agentes públicos encontra limitação temporal na regra dos “cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato”, de modo que deve ser considerado sem efeitos o ato emanado entre 05/Julho e 31/dezembro do respectivo ano.** 2. O entendimento do STJ e do TJPB orientam que **a limitação temporal alcança o reajuste de subsídio de agente político e que é irrelevante o fato de que os efeitos financeiros somente seriam experimentados na legislatura subsequente.** (TJPB. Apelação Cível e Reexame Necessário nº 0800421-05.2017.8.15.0151, Rel. Des. José Aurélio da Cruz, 2ª Câmara Cível, julgado em 27/09/2021) – destaquei.

AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO POPULAR – TUTELA DE URGÊNCIA CONCEDIDA PARA SUSPENDER OS EFEITOS DA RESOLUÇÃO N. 002/2020 QUE FIXOU SUBSÍDIO DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE ANASTÁCIO- APARENTE AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL – POSSÍVEL INOBSERVÂNCIA DO PRAZO DE 180



DIAS – ART. 21 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – DECISÃO MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO. **1. A Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere à vedação de aumento com despesa de pessoal, nos últimos 180 dias do último ano do mandato do titular do Poder ou órgão referido no art. 20, também se aplica ao caso de eventual aumento do subsídio de vereadores, já que a intenção do legislador foi a de obedecer aos princípios da anterioridade, da moralidade e da legalidade, com o fito de restringir ato do gestor público em proveito próprio ou de aliado político, promovendo o aumento de despesa com pessoal e comprometendo o orçamento e o equilíbrio fiscal/financeiro do exercício subsequente. 2. Conforme posicionamento do STJ: "(...) 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, § 1º, e 2º da lei referida. 6. Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido" (STJ - REsp: 1170241 MS 2009/0239718-3, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 02/12/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/12/2010) – destacado.) 3. Assim, em cognição sumária, havendo a possibilidade de que a Resolução 002/2020 do Município de Anastácio, que fixou o subsídio dos vereadores daquela cidade, ter implicado aumento de despesa, sem observância do prazo legal, deve ser mantida a decisão de primeiro grau, que suspendeu os efeitos da referida norma, até julgamento do mérito da ação popular. (TJMS. Agravo de Instrumento n. 1400316-86.2021.8.12.0000, 2ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Fernando Mauro Moreira Marinho, julgamento: 16/07/2021, publicação: 20/07/2021) – destaquei.**



AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DE VEREADORES, PREFEITO E VICE-PREFEITO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. Cuida-se de Agravo de Instrumento que visa a reforma da decisão interlocutória que entendeu pelo deferimento da medida liminar pleiteada na Ação Civil Pública (Processo nº 0000501-52.2018.8.06.0107), sustando os efeitos da Resolução nº 06/2016, da Lei Municipal nº 1.341/2016 e da Lei Municipal nº 1.342/2016; e, por consequência, determinando que o Município de Jaguaribe e a Câmara de Vereadores se abstenham de pagar o subsídio ao Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores com aumento conferido por tais normas. Em suas razões, alega o recorrente, em suma, que os valores incorporados aos subsídios dos agentes públicos tratou-se somente de reajuste atuarial, decorrente dos 4 (quatro) anos da legislatura anterior, bem como refere-se à inaplicabilidade do art. 21 da Lei das Responsabilidades Fiscais aos cargos de vereadores e prefeitos, bem como que não houve aumento de despesa com pessoal, mas tão somente atualização dos vencimentos. 2. Sem imiscuir-se em definitivo no mérito da demanda, cumpre a este Relator verificar se preenchidos os requisitos necessários à concessão da medida liminar, consoante descrição contida no art. 300 do CPC, quais sejam a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. 3. Acerca da probabilidade do direito, **tem-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), veda a majoração do subsídio dos agentes públicos nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem ao término de seus mandatos. In casu, a Lei Municipal que majorou os subsídios dos agentes públicos municipais entrou em vigor 32 (trinta e dois) dias antes do final dos respectivos mandatos, o que viola frontalmente a disposição da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 21, parágrafo único). Destaque-se que a regra descrita no art. 21 da LRF também tem aplicabilidade aos cargos de Prefeito Municipal e Vereadores.** 4. Ademais, a Resolução nº 06/2016 e as Leis Municipais nº 1.341/2016 e 1.342/2016 estão em clara desconformidade com a LRF, pois a sua criação não observou o estudo prévio de impacto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

orçamentário dos dois anos subsequentes, como determina o art. 16 da LRF. 5. Agravo de Instrumento conhecido e desprovido. (TJCE. Agravo de Instrumento - 0621081-50.2019.8.06.0000, Rel. Desembargador(a) PAULO FRANCISCO BANHOS PONTE, 1ª Câmara Direito Público, data do julgamento: 19/04/2021, data da publicação: 20/04/2021) – destaquei.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE IBIRAJUBA. LEGISLAÇÃO LOCAL. AUMENTO DE SUBSÍDIOS MEMBROS DO PODER EXECUTIVO E LEGISLATIVO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO DE NORMA EXPRESSA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PRINCÍPIO DA ANUALIDADE NÃO EXCLUI PRAZO LIMITE PARA O AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL. RECURSOS NÃO PROVIDOS. DECISÃO UNÂNIME. 1. O ponto controvertido da presente demanda está na análise sobre a legalidade das Leis Municipais n.º 92/2008 e 175/2012, que aumentaram a remuneração dos integrantes do Poder Legislativo (vereadores) e do Poder Executivo Municipal de Ibirajuba-PE (prefeito, vice-prefeito e secretários municipais). 2. Da análise diplomas normativos concernentes à matéria, verifica-se que, de fato, **houve violação à norma expressa da LRF, padecendo assim de vício de legalidade, vez que as legislações locais teriam sido promulgadas extrapolando o limite temporal de 180 dias, previsto no art. 21, parágrafo único da LRF, que veda a concessão de aumento de gastos com pessoal nos últimos 06 (seis) meses da legislatura vigente.** 3. **Exigência que a remuneração de vereadores seja fixada em uma legislatura para ter vigência na seguinte expressão do princípio da anualidade, previsto no art. 29, VI, da CF/88, não exclui a regra do art. 21, parágrafo único da LRF, mas se somam.** 4. Recursos não providos. Decisão unânime. (TJPE. Apelação Cível 442569-20000230-77.2013.8.17.0700, Rel. Des. Êvio Marques da Silva, 1ª Câmara Regional de Caruaru - 2ª Turma, julgado em 27/08/2020, DJe 11/09/2020) – destaquei.

APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **MAJORAÇÃO DE SUBSÍDIO DOS**



AGENTES POLÍTICOS (PREFEITO, VICE-PREFEITO, VEREADORES E SECRETÁRIOS) DO MUNICÍPIO DE FARIAS BRITO. LEI MUNICIPAL Nº 1.429/2016. NULIDADE DO ATO NORMATIVO. AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 (CENTO E OITENTA) DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO. VEDAÇÃO DISPOSTA NO ART. 16 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NECESSIDADE DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. IMPOSIÇÃO DA NORMA PREVISTA NO ART. 21 DA LRF. VIOLAÇÃO AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL. DETERMINAÇÃO JUDICIAL DE REAJUSTE COM BASE NO INPC. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA. 1. Tratam os autos de apelação cível interposta em face de sentença proferida pelo Juízo a quo que decidiu pela procedência parcial do pedido formulado na ação civil pública formulada pelo Representante do Parquet. 2. Foi promulgada a Lei Municipal nº 1.429/2016, que determinou o aumento dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores e Secretários do Município de Farias Brito, sem, no entanto, atentar para o necessário estudo de impacto orçamentário-financeiro previsto no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000. 3. **É sabido, ainda, que a Lei que importe em reajuste ou alteração de remuneração, inserida em despesa com pessoal, não pode ser editada no período de 180 dias antes do final do mandato do titular do respectivo Poder, nos exatos termos do disposto no art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 4. O ato normativo municipal também se encontra em descompasso com o Regimento Interno da Câmara dos Vereadores (Resolução n. 04/2009), vez que não é respeitado o prazo de fixação de reajuste de remuneração em até trinta dias antes das eleições. 5. Por fim, em consonância com a jurisprudência pátria, ao Poder Judiciário não é dada a possibilidade de corrigir os vencimentos de agentes políticos sob pena de redundar em direta afronta ao princípio da separação dos poderes, posto que a remuneração destes se opera exclusivamente por meio de subsídios, cuja fixação e alteração é matéria reservada à lei específica. - Apelação conhecida e provida. - Sentença reformada. (TJCE. Apelação Cível - 0004537-07.2016.8.06.0076, Rel. Juíza Convocada ROSILENE FERREIRA FACUNDO, 3ª Câmara Direito Público,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

data do julgamento: 16/12/2019, data da publicação: 16/12/2019) – destaquei.

Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público – Objetivo de suspender os pagamentos de subsídios devidos ao Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores do Município de Nova Independência, em razão da aprovação das Leis Municipais nº 1.187 e 1.188, ambas de 2012 – Preliminares de nulidade processual, pela adoção de rito processual inadequado, de inadequação da via eleita, de impossibilidade de aditamento da inicial após a citação, e de deficiência na formação do polo passivo da demanda afastadas – No mérito, **conquanto a competência para a fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores pela Câmara Municipal tenha sede constitucional, mais precisamente no artigo 29, incisos V e VI, da Constituição Federal, tem-se que ela deve ser exercida em conformidade com o disposto no artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal – Sendo assim, as indigitadas leis municipais, porquanto aprovadas nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o término do mandato são nulas de pleno direito** – Precedentes – Desprovemento do recurso, para manter a r. sentença recorrida, também por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do artigo 252 do Regimento Interno desta Corte, com observação. (TJSP. Apelação Cível 3000188-16.2013.8.26.0024; Relator (a): Osvaldo Magalhães; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Foro de Andradina - 2ª Vara; Data do Julgamento: 18/02/2019; Data de Registro: 20/02/2019) – destaquei.

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.1. É admissível ação civil pública ou ação popular para afastar os efeitos



lesivos de ato normativo, quando a declaração de inconstitucionalidade (ou ilegalidade) não constitui o fim em si mesmo da demanda, mas apenas um fundamento jurídico (causa de pedir) do pedido de tutela jurisdicional para evitar os atos lesivos ao patrimônio público. Precedentes do STF.2. Tendo o ato normativo ilegal o condão de produzir prejuízo ao erário municipal, pode ser anulado por via da ação popular, já que essa se destina a tutelar, dentre outros bens, o patrimônio público e a moralidade administrativa, conforme se infere do art. 1º. da Lei n. 4.717/65. 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 na LRF. Tampouco importa que os efeitos financeiros sejam sentidos apenas no exercício seguinte ou que o aumento se refira a subsídios dos agentes 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, § únic., 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. 7. Não há se falar em irrepetibilidade em decorrência da percepção "honestas" das verbas quando foi a própria Câmara Municipal que editou a norma que, repita-se, encontra-se em flagrante descompasso com a LRF. Inexiste erro ou má interpretação da lei, muito menos presunção de boa-fé. Admitir a não devolução do montante percebido seria medida contrária aos princípios da legalidade, moralidade e improbidade administrativa, norteador de toda a atuação estatal e, mais especificamente, dos próprios agentes políticos. Note-se que situação totalmente diversa seria a de servidor receber um valor a maior quando a Administração - seu "empregador" - o fez em decorrência de erro interpretativo ou de aplicação da legislação, o que faz presumir a boa-fé daquele agente público, o qual não teve qualquer ingerência no ato, mas apenas a justa expectativa de que são legais os importes pagos pela Administração Pública, porque jungida à legalidade estrita. 8. Recurso não provido. (TJPE. Apelação Cível 443067-70000864-14.2009.8.17.0280, Rel. Des. Democrito Ramos Reinaldo Filho, 1ª Câmara Regional de Caruaru - 2ª Turma, julgado em 23/08/2018, DJe 06/09/2018) – destaquei.

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO DE AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS - VOTAÇÃO DO ATO LEGISLATIVO PARA FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DOIS DIAS ANTES DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS, COM EDIÇÃO APÓS AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS - OFENSA À REGRA DA ANTERIORIDADE E AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE - VULNERAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - NULIDADE DE PLENO DIREITO DO ATO NORMATIVO QUE PREVÊ AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS CENTO E OITENTA DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO RESPECTIVO PODER - DESCABIMENTO DE ARGUIÇÃO DE RECEBIMENTO DE BOA-FÉ DE VERBA ALIMENTAR - RESSARCIMENTO DEVIDO - RECURSOS DE APELAÇÃO JULGADOS IMPROCEDENTES. 1- Nos termos do art. 29, V e VI, da CR/88, do art. 45 da Lei Orgânica do Município de Lima Duarte e do art. 19 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Lima Duarte, os subsídios dos vereadores, prefeito e vice-prefeito do município serão fixados por lei de



iniciativa da Câmara Municipal, em cada legislatura no prazo máximo de trinta dias antes da data prevista para a realização das eleições municipais. 2- Existência de infringência aos princípios da Administração Pública, especialmente a moralidade, a impessoalidade e a anterioridade, uma vez que a votação dos projetos de lei que deram origem às Leis 1.693/2012 e 1.694/2012, cujo objeto era a fixação dos subsídios dos agentes políticos do Município de Lima Duarte, não respeitou o prazo máximo de trinta dias antes da realização do escrutínio. **3- Segundo previsão do parágrafo único, do art. 21, da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, é nulo, de pleno direito, o ato que resulta aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder. 4- Se o vereador recebeu subsídio a maior, devidamente apurado em regular processo administrativo, pelo Tribunal de Contas competente, ainda que o recebimento tenha sido de boa-fé, é patente o enriquecimento ilícito, pois o não ressarcimento afronta os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade administrativas. 5- O recebimento de subsídios a maior por agentes políticos decorre de Lei aprovada por eles próprios, procedimento que, ao contrário do caso de servidores públicos, não pode justificar a irregularidade sob a alegação de boa-fé e de tratar-se de verba alimentar. 6 - Recursos de apelação a que se nega provimento. (TJMG - Apelação Cível 1.0386.13.000771-2/004, Relator(a): Des.(a) Sandra Fonseca, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 05/05/2015, publicação da súmula em 15/05/2015) – destaquei.**

AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DECRETO LEGISLATIVO – **MAJORAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE PREFEITO, VICE-PREFEITO, SECRETÁRIOS E VEREADORES – ATO EXPEDIDO EM INOBSERVÂNCIA DO PERÍODO DE PROIBIÇÃO - ARTIGO 21, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI COMPLEMENTAR N. 101/2000 – ARTIGO 29, V, VI E VII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - DECISÃO AGRAVADA DE SUSPENSÃO DO PAGAMENTO DO AUMENTO DOS SUBSÍDIOS – PRESENÇA DOS REQUISITOS QUE AUTORIZAM A CONCESSÃO DA LIMINAR – RECURSO**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

DESPROVIDO. **Não deve ser reformada decisão de deferimento de liminar, consistente na suspensão imediata do pagamento de aumento de subsídio levado a efeito por Decreto Legislativo expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, bem como constatado o perigo da demora ante a dificuldade de se reparar o patrimônio público, até por se tratar de verba alimentar.** O disposto no artigo 29, V, VI e VII da Constituição Federal, apenas trata e regula os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários e Vereadores. Essa norma constitucional deve ser interpretada em consonância com o disposto nos artigos 163, I e 169, §1º da Constituição Federal, pois a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar, e o aumento da remuneração, só será realizado mediante prévia dotação orçamentária ou autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias. (TJMT. Agravo de Instrumento nº 0151163-93.2013.8.11.0000, Relatora: Desembargadora NILZA MARIA PÔSSAS DE CARVALHO, SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 07/10/2014, Publicado no DJE 16/10/2014) – destaquei.

Destarte, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 18, *caput*, prescreve o sentido da locução **“despesa com pessoal”**, abrangendo os subsídios e outras vantagens a serem pagas aos agentes políticos das municipalidades (Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores), **não se podendo afirmar, portanto, que o período de vedação à edição de atos que impliquem aumento de despesa com pessoal**, referido no art. 21 daquela Lei Complementar, seja antes ou após o advento da LC nº 173/2020, **não é aplicável aos mencionados agentes políticos**. Eis a redação do art. 18, *caput*, da LRF:

Art. 18. **Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal:** o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, **relativos a mandatos eletivos**, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de **membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias**, tais como



vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, **subsídios**, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. – destaquei.

Com o advento da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, na **nova redação conferida ao art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não apenas se reafirmou, como também se reforçou, a ideia já existente na redação originária do antigo parágrafo único do art. 21 da LRF**, ampliando-se a vedação outrora existente. É o que se pode observar na atual redação do art. 21 da LC nº 101/2000, dada pela LC nº 173/2020 e, portanto, já em vigor quando da edição da Lei Municipal natalense nº 7.108, de 28 de dezembro de 2020:

Art. 21. **É nulo de pleno direito:**

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) **resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo**; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser **aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo**; e

II - **aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.**

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. – destaquei.

Assim, a **autoaplicabilidade do art. 29, VI, da Constituição Federal**, a que se refere o Exmo. Conselheiro **Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior** no voto acostado ao evento 58, **longe de implicar o afastamento de quaisquer outras normas constitucionais ou legais no que tange à regulamentação da fixação dos subsídios dos Vereadores, soma-se a estas outras**, em especial ao art. 37, *caput*, da Carta da República, aos demais dispositivos desta que fixam balizas ao Poder Legislativo na fixação dos subsídios de seus membros, como é o caso dos seus arts. 29, VII, e 29-A, aos arts. 21, VI e VII, e 26, *caput*, ambos da Constituição do Estado, ao disposto na Lei



Orgânica do respectivo Município, que recebeu menção expressa no art. 29, VI, da Constituição Federal, e, por óbvio, ao disposto na **Lei de Responsabilidade Fiscal, editada por comando constitucional do art. 163 da própria Carta Magna.**

A respeito do tema, examinado à luz da redação original do art. 21, parágrafo único, da LRF, antes, pois, da LC nº 173/2020, cito trecho do voto do **Desembargador Camilo Ribeiro Rulière, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro**, proferido no julgamento prolatado em 14/11/2017 nos Embargos de Declaração no Agravo de Instrumento nº 0007111-40.2017.8.19.0000 pela 1ª Câmara Cível daquele Tribunal fluminense:

A fixação dos subsídios dos Vereadores deve observar a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que surgiu a fim de possibilitar o equilíbrio das contas públicas e evitar crises orçamentárias tão comuns nos governos nas esferas federal, estadual e municipal.

O artigo 18 do referido Diploma estabelece que os subsídios dos mandatos eletivos estão incluídos nas chamadas “despesas de pessoal”.

(...).

A fim de impedir a gestão em causa própria, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu o prazo de 180 dias de antecedência do final do mandato, por ser considerado “período suspeito”, para que os Vereadores fixem aumento com despesa de pessoal, visando coibir que haja aumento de despesa com pessoal dentro deste período de final de mandato, o que poderia influenciar na lisura do processo eletivo e configuraria ato atentatório ao interesse público.

Saliente-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal é Lei Complementar e se destina a integrar diretamente o texto constitucional, sendo certo que não exclui de forma alguma a aplicação dos artigos 29 e 29-A da Constituição



Federal, apenas especifica situações não abarcadas pela Carta Maior. – destaquei.

Por outro lado, não se desconhece o **precedente citado nas manifestações prévias da Câmara Municipal do Natal** e do seu Exmo. Presidente, Vereador **Paulo Eduardo da Costa Freire**, assim como no voto prolatado por Sua Excelência o Conselheiro **Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior** na assentada de 14/10/2021 (evento 58), consistente em **decisão monocrática – e não colegiada** – prolatada em 15/09/2017 pelo Exmo. **Ministro Dias Toffoli** no **Agravo em Recurso Extraordinário nº 766.683/ES**.

Todavia, da leitura da referida decisão singular, observa-se que, no Recurso Extraordinário de cuja decisão de inadmissibilidade prévia foi interposto Agravo ao Supremo Tribunal Federal, o recorrente apresenta impugnação de **acórdão do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo** mediante o qual julgou procedente ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça contra as Leis nºs 1.745/2008 e 1.544/2004 do Município de Mimoso do Sul/ES.

Em sua irresignação excepcional, o recorrente combate o acórdão do Tribunal local quanto ao **fundamento de que não poderiam as referidas Leis municipais de Mimoso do Sul/ES ter sido editadas após a divulgação dos resultados das eleições municipais**, ainda que na legislatura anterior para produção de efeitos na subseqüente.

No Agravo em Recurso Extraordinário nº 766.683/ES, julgado **monocraticamente** pelo Exmo. **Ministro Dias Toffoli** em 15/09/2017, **não houve, portanto, qualquer discussão acerca do alcance do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao aumento remuneratório de Vereadores**: a uma, porque não ventilada a questão no acórdão recorrido do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, não havendo sequer prequestionamento



indispensável à interposição de recursos excepcionais; a duas, porque **o alcance interpretativo de normas infraconstitucionais, quando não esteja em discussão o seu sentido à luz da Constituição da República – e não declarou o STF a inconstitucionalidade do já citado período de vedação dos 180 últimos dias de mandato de Chefe de Poder referido no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (seja em sua redação originária, seja na redação que lhe foi dada após a LC nº 173/2020), tampouco o conceito de despesa com pessoal a que se refere o art. 18 da LRF –, não caberia constitucionalmente ao Supremo Tribunal Federal em sede de Recurso Extraordinário**, o que se encontra consolidado na Súmula nº 636/STF, com o seguinte teor:

Súmula nº 636/STF: Não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio constitucional da legalidade, quando a sua verificação pressuponha rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida.

Inclusive, em 23/02/2016, no julgamento monocrático do **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 727.142/MS**, versando sobre **aumento de subsídios de Vereadores nos 180 últimos dias de mandato previsto no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal** – na época, em sua redação originária, porquanto anterior à LCE nº 173/2020 –, o Exmo. **Ministro Gilmar Mendes**, do Supremo Tribunal Federal, destacou:

Como já demonstrado pela decisão ora agravada, a controvérsia debatida nos autos cinge-se ao âmbito da legislação infraconstitucional aplicável (art. 21, § único, da Lei de Responsabilidade Fiscal), de modo que eventual ofensa à Constituição Federal, se existente, ocorreria de maneira meramente reflexa ou indireta.

De igual modo, no julgamento monocrático do **Agravo em Recurso Extraordinário nº 996.686/SP**, interposto em face de decisões que inadmitiram Recursos Extraordinários interpostos contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que confirmou nulidade de Lei Municipal que majorou subsídios de



agentes políticos no período vedado pelo art. 21 da LRF, assim se pronunciou o **Ministro Luís Roberto Barroso**, do STF, em decisão prolatada em 19/04/2017:

Os recursos são inadmissíveis, tendo em vista que, para chegar à conclusão diversa da do acórdão recorrido, imprescindíveis seriam a análise da legislação infraconstitucional pertinente e uma nova apreciação dos fatos e do material probatório constante dos autos (Súmula 279/STF), procedimentos inviáveis em recurso extraordinário.

O mesmo se pode observar em recente julgamento monocrático do **Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.345.187/PB**, no qual o recorrente impugnou decisão singular que, no Tribunal de Justiça da Paraíba, inadmitiu Recurso Extraordinário em face de acórdão daquele Tribunal local que, em sede de Apelação Cível, manteve sentença de primeiro grau ao entender que, *“nos termos do parágrafo único do art. 21 da LRF (redação anterior à LC 173/2020), no último ano do mandato, o ato normativo que incrementa a remuneração de agentes públicos encontra limitação temporal na regra dos “cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato”, de modo que deve ser considerado sem efeitos o ato emanado entre 05/Julho e 31/dezembro do respectivo ano”*, conforme precedente já citado neste voto. Na ocasião, o **Ministro Luiz Fux**, do STF, em 29/09/2021, assentou que:

(...) para ultrapassar o entendimento do Tribunal de origem, seria necessário analisar a causa à luz da interpretação dada à legislação infraconstitucional pertinente e reexaminar os fatos e as provas dos autos, o que não é cabível em sede de recurso extraordinário, pois a afronta ao texto constitucional, se houvesse, seria indireta ou reflexa e a Súmula 279 desta Corte impede o reexame de provas.

Ademais, não se pode afirmar que as decisões monocráticas prolatadas nos julgamentos do Agravo em Recurso Extraordinário nº 766.683/ES e do Recurso Extraordinário nº



1.051.514/PR, ambas pelo Ministro Dias Toffoli, **tenham o condão de representar e, sobretudo, alterar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consubstanciada em decisões colegiadas do Pretório Excelso.**

Destarte, diferentemente do Supremo Tribunal Federal, há **precedentes do Superior Tribunal de Justiça**, no âmbito da competência que lhe foi conferida pelo art. 105 da Constituição Federal para interpretação e revelação do alcance das normas infraconstitucionais, **acerca da aplicabilidade da vedação do art. 21, parágrafo único, da LRF** – também em sua redação originária à época, mas cuja norma, repito, foi reforçada pela LC nº 173/2020 – **à majoração dos subsídios de agentes políticos – inclusos Vereadores – nos 180 últimos dias de mandato do Chefe do Poder respectivo.** Vejamos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA "A". AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO CONSIDERADO VIOLADO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA SÚMULA N. 284 DO STF. CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 DO STJ. **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.** 1. Não se pode conhecer do recurso pela alínea "a" do permissivo constitucional no que tange à sustentada falta de adequação da ação civil pública para veicular o pedido formulado na inicial. A ausência de indicação do dispositivo considerado violado atrai a aplicação analógica da Súmula n. 284 do STF. 2. Quanto ao apontado desrespeito ao art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/00, sob o aspecto (i) da aludida possibilidade de, com base no citado dispositivo, haver aumento de despesas com pessoal no período cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, bem como (ii) do argumento de que, no presente caso, a fixação dos subsídios dos agentes políticos deu-se em harmonia com o orçamento e



aquém dos limites impostos pela lei, a análise de tal questão importaria rever a premissa de fato fixada pelo Tribunal de origem, soberano na avaliação do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que é vedado aos membros do Superior Tribunal de Justiça por sua Súmula n. 7. 3. No mais, **note-se que a LC n. 101/00 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.** 4. Nesse sentido, 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". Em verdade, entender o contrário resultaria em deixar à míngua de eficácia o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois se deixaria de evitar os riscos e de corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas na próxima gestão. 5. E mais: 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. 6. Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido. (STJ. REsp 1170241/MS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/12/2010, DJe 14/12/2010) – destaquei.

PROCESSUAL CIVIL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 12, 18, 19 E 21 DA LEI N. 101/00. DEFICIÊNCIA RECURSAL. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 284 DA SÚMULA DO STF. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 283 DA SÚMULA DO STF. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 83 DA SÚMULA DO STJ.



EXISTÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO NA CONDUTA DOS AGENTES. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. (...). IX - **A matéria de mérito ventilada no especial já foi enfrentada nesta Corte, a qual, na ocasião, assentou a aplicabilidade da limitação temporal prevista no parágrafo único do art. 21 da Lei n. 101/00 também para aumento de subsídio de agente político a ser implantado no mandato subsequente ao da aprovação da lei.** Nesse sentido: REsp n. 1.170.241/MS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 2/12/2010, DJe 14/12/2010. X - **Os precedentes do Supremo Tribunal Federal mencionados nas razões do especial não tratam de situação similar a dos presentes autos, na medida em que neles, aparentemente, não se dispensou o respeito ao prazo de 180 dias para aumento do subsídio.** (...). (STJ. AgInt no AREsp 1365442/MS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/09/2019, DJe 26/09/2019) – destaquei.

“(…), as conclusões das Instâncias Ordinárias não resultam em violação a texto de lei federal, uma vez que, de fato, é constatável a ilegalidade no ato de aumento de subsídio em período inferior a 180 dias do término do mandato do Prefeito, consoante estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, (...). (STJ. AREsp 461281/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, decisão monocrática, julgado em 01/08/2018, DJe 10/08/2018).

Outro não é o entendimento exposto na publicação intitulada “**Fixação dos subsídios de agentes políticos e a LC nº 173/2020: contribuição do CNPTC ao sistema Tribunais de Contas**”, elaborada pelo Conselho Nacional dos Presidentes de Tribunais de Contas em outubro de 2020 e disponibilizada no site do CNPTC na internet¹:

6 – E o subsídio dos vereadores é fixado como?

R – A Constituição manda que seja fixado numa legislatura, para vigorar na subsequente (art. 29, VI), por ato próprio da

¹ <https://www.cnptcbr.org/wp-content/uploads/2020/10/Cartilha-CNPTC-Fixa%C3%A7%C3%A3o-de-Subs%C3%ADdios-e-a-LC-n%C2%BA-173.pdf>



Câmara. A Constituição não estabelece termos, porém manda observar os próprios critérios (limites, percentuais) e da lei orgânica do município.

A Constituição Federal não se refere ao momento da fixação dos subsídios, mas a jurisprudência pátria é pacífica no sentido de que isso deve ocorrer antes das eleições. Essa também é a recomendação dos tribunais de contas.

Então, se a LOM de um município estipular data limite para fixação, p. ex., antes das eleições municipais, esse prazo deve ser atendido, sob pena de a lei violar a norma orgânica. Mesmo que a LOM não estabeleça explicitamente, é entendimento pacífico que a fixação ocorra antes das eleições.

Ainda, deve-se estar atento ao fato de que havendo aumento de despesa, o ato de fixação deverá observar o prazo de 180 dias anteriores ao final do mandato (art. 21 da LRF).

7 – Subsídio de agente político é despesa de pessoal?

R – Sim. A Lei de Responsabilidade Fiscal declara expressamente (art. 18) e o coloca no rol de espécies remuneratórias que a compõem.

(...).

14 – Qual a data-limite para fixação de subsídios?

R - Os atos normativos de fixação dos subsídios dos vereadores para a próxima legislatura (2021-2024), para serem considerados válidos, devem ser aprovados e publicados em 2020, em atenção ao princípio da anterioridade da legislatura, estabelecido no art. 29, VI, da CF, com observância ainda do lapso temporal fixado na Lei Orgânica do Município.

Ademais, considerando que o arcabouço normativo da Lei de Responsabilidade Fiscal, está em consonância com o artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal, para evitar que a fixação seja considerada nula de pleno direito, os atos fixatórios dos subsídios para a legislatura 2021-2024 não



podem se afastar das atuais imposições acrescentadas ao art. 21 da LRF.

Resta claro, portanto, que a **restrição temporal** à edição de atos que impliquem aumento de despesa com pessoal nos **180 últimos dias dos mandatos do Prefeito e do Chefe do Poder Legislativo Municipal**, imposta pela Lei Complementar nº 101/2000 desde a sua redação original, e agora reforçada pela Lei Complementar nº 173/2020, **aplica-se e deve ser observada quanto à majoração de subsídios dos Vereadores**, em respeito ao comando constitucional que impôs ao Congresso Nacional a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal e à constitucionalidade daquele comando legal que, registre-se, **caso inconstitucional fosse – o que à evidência não é** – quanto ao tema (majoração de subsídios de Vereadores), a **negativa de sua aplicação**, como proposta no voto do Exmo. Conselheiro **Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior** sob o argumento de suposta incompatibilidade com o texto constitucional, dependeria da observância da **cláusula de reserva de plenário** a que se referes o art. 97 da Constituição da República e os arts. 51, parágrafo único e 142 a 144, todos da Lei Orgânica do TCE/RN, **o que não se faz presente** – porquanto não reconhecida a alegada incompatibilidade constitucional pelo Plenário do STF, em Súmula da Corte Suprema ou em jurisprudência do Plenário deste Tribunal de Contas –, implicando o voto de Sua Excelência quanto ao ponto, caso acolhido por este órgão colegiado fracionário, **violação à Súmula Vinculante nº 10**, assim redigida pelo Pretório Excelso:

Súmula Vinculante nº 10. Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de Tribunal que embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.

Nesse sentido, são os precedentes do **Supremo Tribunal Federal**:



PLENÁRIO – RESERVA – VERBETE VINCULANTE Nº 10 DA SÚMULA DO SUPREMO – NORMA LEGAL – AFASTAMENTO. **O afastamento de norma legal por órgão fracionário, de modo a revelar o esvaziamento da eficácia do preceito, implica contrariedade à cláusula de reserva de plenário e ao verbete vinculante nº 10 da Súmula do Supremo.** (STF. RE 635088 AgR-segundo, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 04/02/2020) – destaquei.

CONSTITUCIONAL E TRABALHISTA. NULIDADE DO ACÓRDÃO RECORRIDO POR DESRESPEITO A CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO (CF, ART. 97 E SV 10). NEGATIVA PARCIAL DE VIGÊNCIA E EFICÁCIA AO INCISO II, DO ART. 94 DA LEI 9.472/1997 (LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES) POR ÓRGÃO FRACIONÁRIO COM BASE NA SÚMULA 331/TST. IMPOSSIBILIDADE. LICITUDE DE TERCEIRIZAÇÃO DE TODA E QUALQUER ATIVIDADE, MEIO OU FIM, NÃO SE CONFIGURANDO RELAÇÃO DE EMPREGO ENTRE A CONTRATANTE E O EMPREGADO DA CONTRATADA (ADPF 324 E RE 958.252). AGRAVO CONHECIDO. RECURSO PROVIDO. **1. A inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estatal só pode ser declarada pelo voto da maioria absoluta da totalidade dos membros do tribunal ou, onde houver, dos integrantes do respectivo órgão especial, sob pena de absoluta nulidade da decisão emanada do órgão fracionário (turma, câmara ou seção), em respeito à previsão do art. 97 da Constituição Federal. 2. A cláusula de reserva de plenário atua como condição de eficácia jurídica da própria declaração jurisdicional de inconstitucionalidade dos atos do Poder Público, aplicando-se para todos os tribunais, via difusa, e para o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, também no controle concentrado (CF, art. 97 e SV 10).** 3. É nula a decisão de órgão fracionário que, ao negar a aplicação do inciso II, do art. 94 da Lei 9.472/1997, com base na Súmula 331/TST, e declarar ilícita a terceirização e atividade-fim, reconhece a existência de vínculo trabalhista entre a contratante e o empregado da contratada, pois exerceu controle difuso de constitucionalidade, declarando a parcial nulidade sem redução de texto do referido dispositivo sem observar a cláusula de reserva de Plenário. AGRAVO PROVIDO. 4. O



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

PLENÁRIO DA CORTE declarou parcialmente inconstitucional a SÚMULA 331/TST e proclamou a licitude da terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim; para afirmar a inexistência de relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 5. Agravo conhecido e recurso extraordinário provido para restabelecer a sentença de primeiro grau, com a fixação da seguinte tese no TEMA 739: "É nula a decisão de órgão fracionário que se recusa a aplicar o art. 94, II, da Lei 9.472/1997, sem observar a cláusula de reserva de Plenário (CF, art. 97), observado o artigo 949 do CPC." (STF. ARE 791932, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018) – destaquei.

CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE DA EC 35/2001, DOS §§ 4º e 5º DO ARTIGO 34 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DE DECRETO LEGISLATIVO ESTADUAL REALIZADO POR ÓRGÃO FRACIONÁRIO DE TRIBUNAL. DESRESPEITO À CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. VIOLAÇÃO À SÚMULA VINCULANTE 10. EMBARGOS ACOLHIDOS COM EFEITOS INFRINGENTES. **1. No exercício da atividade jurisdicional, posto um litígio em juízo, o Poder Judiciário deverá solucioná-lo e para tanto, incidentalmente, poderá analisar a constitucionalidade ou não de lei ou de ato normativo, inclusive aqueles de efeitos concretos (controle difuso de constitucionalidade).** **2. A inconstitucionalidade de ato normativo estatal só pode ser declarada pelo voto da maioria absoluta da totalidade dos membros do tribunal ou, onde houver, dos integrantes do respectivo órgão especial, sob pena de absoluta nulidade da decisão emanada do órgão fracionário (Turma, Câmara ou Seção), em respeito à previsão do art. 97 da Constituição Federal.** 2. Embargos de declaração ACOLHIDOS, com efeitos infringentes, para reformar o acórdão embargado e, via de consequência, julgar procedente a reclamação. (STF. Rcl 18165 AgR-ED, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Segunda Turma, julgado em 21/08/2017).

Quanto aos precedentes colegiados do Supremo Tribunal citados por Sua Excelência o Conselheiro **Francisco**



Potiguar Cavalcanti Júnior no voto do evento 58 com o intuito de fundamentar a tese de que a lei que majora subsídios de Vereadores poderia ser sancionada ou promulgada até o último dia da legislatura anterior à sua vigência, há de se observar que, **em nenhum dos casos subjacentes**, o tema de fundo envolveu **interpretação da redação original do art. 21, parágrafo único, da LRF, nem tampouco o aspecto temporal da fixação dos subsídios até o último dia da legislatura anterior**. Há caso, inclusive, dentre os citados por Sua Excelência, em que **o STF manteve acórdão de Tribunal local que reconhecia como limitação temporal a divulgação do resultado das eleições municipais**, e não o dia 31 de dezembro do último ano da legislatura anterior.

Vejamos, pois.

No **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 483.307/PR**, ao qual a 1ª Turma do STF negou provimento em 23/03/2011, seguindo voto da **Ministra Cármen Lúcia**, manteve-se decisão monocrática da Relatora que negou seguimento a Recurso Extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Paraná que, em sede de Apelação Cível provida, reformou sentença de primeiro grau para julgar procedente pretensão deduzida pelo Ministério Público daquele Estado com vistas a declarar a nulidade de dispositivos das Leis nº 1.012/2000 e 1.013/2000, do Município de Porecatu/PR, que tratavam da majoração de subsídios dos agentes políticos municipais.

Em outras palavras, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 483.307/PR **restou mantido acórdão de Tribunal local, o qual, longe de reconhecer que a edição daquelas leis poderia ser feita até 31 de dezembro do último ano da legislatura anterior, acolheu pretensão do Ministério Público paranaense para declarar nulos os atos, vez que editados após o prazo de 30 dias antecedentes às eleições**



municipais, prazo este previsto na Lei Orgânica do Município de Porecatu/PR.

Inclusive, no voto da Relatora, **Ministra Cármen Lúcia**, Sua Excelência assentou expressamente que *“o acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal”*, razão pela qual não foi reformado.

No **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário nº 745.203/SP**, ao qual a 1ª Turma do STF negou provimento em 23/06/2015, seguindo voto do **Ministro Luís Roberto Barroso**, manteve-se decisão monocrática do Relator que negou provimento a Agravo em Recurso Extraordinário interposto contra decisão singular proferida no Tribunal de origem, em que se negou seguimento a Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo que reconheceu afronta à Constituição Federal em Leis Complementares municipais de Leme/SP que concederam reajustes da Unidade Padrão de Remuneração Geral – UPRG, de molde a aumentar os vencimentos dos servidores públicos municipais, o que, em razão do disposto nos atos normativos supramencionados, implicou na majoração automática de remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores locais no curso da legislatura.

Ora, no caso, manteve-se acórdão do Tribunal de Justiça local que, pelo simples fato de a majoração de subsídios ter ocorrido no curso da legislatura em que entrou em vigor, já declarou afronta à Carta da República, **sendo prescindível para decidir o litígio qualquer discussão ou decisão acerca do momento temporal da legislatura anterior em que tais atos normativos poderiam ser editados!** Não houve no caso, portanto, qualquer decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo ou do Supremo Tribunal Federal acerca de eventual controvérsia jurídica relativa a limite temporal anterior às eleições municipais ou à vedação à prática de atos que impliquem aumento de despesa com



peçoal nos 180 últimos dias dos mandatos do Prefeito e do Presidente da Câmara de Vereadores.

Não há similitude entre o caso paradigma do Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário nº 745.203/SP e o do presente processo, já que neste a Lei Municipal natalense nº 7.108/2020 não foi editada no curso da legislatura em que se pretenda a sua produção de efeitos.

Por sua vez, no **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 979.653/SP**, relatado pelo **Ministro Ricardo Lewandowsky**, a 2ª Turma do STF, em 14/12/2018, negou provimento ao recurso interposto contra decisão monocrática do Relator que deu provimento a Recurso Extraordinário para reformar acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo que, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, havia reputado constitucional a Resolução nº 03/2014, da Câmara Municipal de Bragança Paulista/SP, em que restou ripristinada a Resolução nº 04/2012 em detrimento da Resolução nº 08/2013, ambas daquela mesma Casa Legislativa, sendo que esta última havia reduzido os subsídios anteriormente majorados pela mencionada Resolução nº 04/2012.

Na decisão agravada, a qual restou mantida pela 2ª Turma do STF, o **Ministro Ricardo Lewandowsky** entendeu que a Resolução nº 03/2014, da Câmara Municipal de Bragança Paulista/SP, ao ripristinar a Resolução nº 04/2012 daquela Casa Legislativa, implicou majoração dos subsídios dos Vereadores no curso da legislatura, o que afronta – e sobre isso não se diverge no presente processo – o art. 29, VI, da Constituição Federal, sendo essa a *ratio decidendi* do precedente da Suprema Corte ora analisado, de molde que as mesmas observações feitas quanto ao exame do caso subjacente ao Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário nº 745.203/SP, de relatoria do **Ministro Luís Roberto Barroso**, aplicam-se quanto ao Agravo Regimental no



Recurso Extraordinário nº 979.653/SP, relatado pelo **Ministro Ricardo Lewandowsky**.

Já nos **Embargos de Divergência em Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.217.439/SP**, julgado pelo Plenário do STF em 23/11/2020, foram acolhidos os embargos para dar provimento a Recurso Extraordinário interposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, a fim de julgar integralmente procedente Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada originariamente no Tribunal de Justiça de São Paulo, declarando-se inconstitucional a Lei nº 5.616, de 08 de março de 2018, do Município de Valinhos/SP, a qual fixou subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais, Presidente do Departamento de Água e Esgoto e Presidente da Valinhos Previdência para vigorarem no curso da legislatura em que editada a referida lei municipal.

A referida Ação Direta de Inconstitucionalidade havia sido julgada improcedente pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo sob o fundamento de que seria assegurado aos agentes políticos do Poder Executivo Municipal o direito à revisão ou reajuste de seus subsídios, ainda que na mesma legislatura, assim como assegurado aos demais servidores públicos, já que o art. 29, V, da Carta Magna, ao tratar dos subsídios daqueles agentes políticos (do Poder Executivo Municipal), não lhes imporia a regra da legislatura, a qual, todavia, encontra-se expressa no texto do art. 29, VI, da Constituição Federal, que trata dos subsídios dos Vereadores.

Assim, nos Embargos de Divergência em Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.217.439/SP, o Plenário do STF foi instado a responder a seguinte pergunta para uniformização de entendimento, inclusive dentro do Pretório Excelso: **Os subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo Municipal podem ser majorados por lei municipal cuja produção de efeitos se dá na mesma legislatura em que**



editada? A resposta da Suprema Corte a tal questão foi negativa, o que, por si só, já é fundamentação suficiente para a procedência do pedido da ADI proposta originariamente no Tribunal de Justiça de São Paulo.

Não houve no caso, portanto, qualquer decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo ou do Supremo Tribunal Federal acerca de eventual controvérsia jurídica relativa a limite temporal anterior às eleições municipais ou à vedação à prática de atos que impliquem aumento de despesa com pessoal nos 180 últimos dias dos mandatos do Prefeito e do Presidente da Câmara de Vereadores, tampouco se tratou de remuneração de Vereadores e, por conseguinte, do alcance interpretativo do art. 29, VI, da Constituição Federal.

Em sede do **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.275.788/SP**, a questão posta à decisão do Supremo Tribunal Federal, tal qual em outros recursos ao STF aqui analisados, era saber se os aumentos dos subsídios dos agentes políticos dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Taboão da Serra/SP, **levados a efeito no curso da legislatura em que editadas as respectivas leis municipais**, seriam ou não constitucionais.

Portanto, a 2ª Turma do STF em 26/10/2020, ao negar provimento ao Agravo Regimental em exame, interposto pelo Município de Taboão da Serra/SP em face de decisão singular da **Ministra Cármen Lúcia**, que havia provido Recurso Extraordinário do Ministério Público do Estado de São Paulo, manteve o entendimento da Relatora que, ao responder a questão de fundo do recurso excepcional, ressaltou que o STF tem concluído *“pela impossibilidade de fixação de reajustes de subsídios para prefeito, vice-prefeito e secretários municipais por leis com eficácia para a mesma legislatura”* e, mais uma vez, sem que outras questões pertinentes à fixação de subsídios de agentes políticos municipais



tenham sido objeto de debate ou necessárias ao julgamento do feito.

Por fim, no acórdão proferido em 08/06/2021 no **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.292.905/MS**, a 2ª Turma do STF, seguindo voto do **Ministro Edson Fachin**, negou provimento àquele recurso, interposto contra decisão do Ministro Relator que negou provimento a Agravo em Recurso Extraordinário e manteve acórdão do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul que, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, julgou procedente a pretensão deduzida pela seccional sul-mato-grossense da Ordem dos Advogados do Brasil por reconhecer a inconstitucionalidade material de Lei Municipal concedendo reajuste de remuneração a agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais, Procurador Geral, Controlador, ao Chefe do Gabinete de Prefeito e Vereadores) do Município de Parnaíba/MS, tendo em vista a vedação à concessão de reajustes na mesma legislatura, na forma dos arts. 29, V e VI, da Constituição Federal, e 19, parágrafo único, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, bem como por não se aplicar às autoridades mencionadas o direito à revisão geral anual, previsto no art. 37, X, da Constituição Federal.

Note-se que, também no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.292.905/MS, ao Supremo Tribunal Federal foi **devolvida apenas a matéria referente à constitucionalidade de reajustes de subsídios de agentes políticos municipais, ainda que sob o pretexto de revisão geral anual do art. 37, X, da Constituição da República, para vigorar no curso da legislatura em que editada a respectiva lei municipal**. Na ocasião, sem qualquer discussão acerca de limites temporais da Lei de Responsabilidade Fiscal ou da divulgação do resultado das eleições municipais, suficiente ao STF, para decidir o caso, foi reafirmar a inconstitucionalidade do reajuste de subsídios de agentes políticos municipais para vigorar no curso da mesma legislatura.



Assim, do cotejo analítico dos quadros fáticos e jurídicos presentes nos precedentes colegiados do STF, citados no voto de Sua Excelência o Conselheiro **Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior** (evento 58), fica evidente que, **de nenhum daqueles, se pode extrair que a Suprema Corte brasileira tenha superado o entendimento presente no Recurso Extraordinário nº 213.524/SP**, relatado pelo **Ministro Marco Aurélio Mello** e julgado em 19/10/1999 pela 2ª Turma do Pretório Excelso, o qual, inclusive, foi reafirmado no julgamento do **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 483.307/PR**, quando a 1ª Turma do STF a ele negou provimento em 23/03/2011, seguindo voto da **Ministra Cármen Lúcia**, **tampouco que tenha afastado**, por pretensa incompatibilidade com o art. 29, VI, da Carta Magna, **a aplicação da limitação temporal à edição de atos que impliquem aumento de despesa com pessoal nos 180 últimos dias dos mandatos** do Prefeito e do Presidente da Câmara Municipal, a que se refere o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, **à fixação de subsídios dos membros do Poder Legislativo Municipal.**

Irrelevante, ademais, o **arquivamento da Proposta de Emenda à Constituição nº 78/2011**, a qual previa justamente a alteração do art. 29, VI, da Constituição Federal, a fim de incluir expressamente que a fixação dos subsídios dos Vereadores deve ocorrer antes das eleições municipais.

Isso porque, mesmo sem tal menção expressa à anterioridade das eleições municipais no art. 29, VI, da Carta da República, **o prazo limite para majoração de subsídios de Vereadores para a legislatura subsequente é de 180 dias anteriores ao término dos mandatos do Prefeito e do Presidente da Câmara Municipal, conforme Lei de Responsabilidade Fiscal**, e, mesmo que não houvesse tal norma na LRF, a anterioridade eleitoral também deveria ser observada em face dos **princípios inseridos no caput do art. 37 da**



Constituição Federal, consoante amplamente demonstrado alhures.

Registre-se, ainda, a necessidade de que este órgão colegiado fracionário e os membros julgadores que integram este Tribunal de Contas **mantenham estável, íntegra e coerente a jurisprudência da Corte**, como preconiza o *caput* do art. 926 do Código de Processo Civil.

Digo isso porque **a jurisprudência deste Tribunal de Contas encontra-se consolidada em sentido oposto ao do voto divergente** apresentado pelo Exmo. Conselheiro **Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior** na sessão de 14/10/2021 (evento 58), já que o TCE/RN firmou o entendimento pela **necessidade de observância do prazo limite de 180 dias antecedentes ao término dos mandatos dos Chefes dos Poderes Legislativo e Executivo municipais para sanção de projetos de leis ou promulgação de leis que aumentem despesa com pessoal em decorrência da majoração de subsídios de agentes políticos municipais**, consoante se pode observar dos seguintes precedentes desta Corte de Contas, decididos à unanimidade: **Acórdão nº 402/2021-TC**, prolatado pela 2ª Câmara, em 08/09/2021, no Processo nº 003977/2020-TC, de relatoria do Cons. Subst. **Antonio Ed Souza Santana**; **Acórdão nº 242/2021-TC**, prolatado pela 1ª Câmara, em 02/09/2021, no Processo nº 003289/2020-TC, de relatoria do Cons. Subst. **Antonio Ed Souza Santana** (em substituição legal ao Cons. Subst. Marco Antônio de Moraes Rêgo Montenegro); **Acórdão nº 176/2021-TC**, prolatado pela 1ª Câmara, em 11/06/2021, no Processo nº 003274/2020-TC, de relatoria do Cons. **Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior** e do qual fui o redator para o Acórdão, mas sem divergir de Sua Excelência o Relator naquela ocasião quanto à necessidade de observância dos prazos a que se refere a Súmula nº 32-TCE/RN; **Acórdão nº 158/2021-TC**, prolatado pela 2ª Câmara, em 27/04/2021, no Processo nº 003977/2020-TC, de relatoria do Cons. Subst. **Antonio Ed Souza Santana**; **Acórdão nº 89/2021-**



TC, prolatado pela 1ª Câmara, em 25/036/2021, no Processo nº 003583/2020-TC, de relatoria do Cons. **Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior**; **Acórdão nº 54/2021-TC**, prolatado pela 1ª Câmara, em 04/02/2021, no Processo nº 003289/2020-TC, de relatoria do Cons. Subst. **Antonio Ed Souza Santana** (em substituição legal ao Cons. Subst. Marco Antônio de Moraes Rêgo Montenegro); **Acórdão nº 7/2021-TC**, prolatado pela 2ª Câmara, em 26/01/2021, no Processo nº 003814/2020-TC, de relatoria do Cons. Subst. **Antonio Ed Souza Santana**; **Acórdão nº 300/2020-TC**, prolatado pela 1ª Câmara, em 03/12/2020, no Processo nº 003629/2020-TC, de relatoria da Cons. **Maria Adélia Sales**; **Acórdão nº 287/2020-TC**, prolatado pela 1ª Câmara, em 26/11/2020, no Processo nº 006457/2017-TC, de **minha relatoria**; **Acórdão nº 142/2020-TC**, prolatado pela 2ª Câmara, em 21/07/2020, no Processo nº 016345/2016-TC, de relatoria do Cons. **Antônio Gilberto de Oliveira Jales**; **Acórdão nº 131/2019-TC**, prolatado pela 1ª Câmara, em 30/05/2019, no Processo nº 006460/2017-TC, de relatoria do Cons. Subst. **Marco Antônio de Moraes Rêgo Montenegro**; **Acórdão nº 1/2019-TC**, prolatado pela 1ª Câmara, em 24/01/2019, no Processo nº 006451/2017-TC, de relatoria da Cons. Subst. **Ana Paula de Oliveira Gomes**.

Tal entendimento, consolidado neste Tribunal de Contas, decorre, inclusive, da resposta dada pelo seu Plenário na **Decisão nº 2416/2015-TC**, proferida no **Processo nº 014526/2012-TC**, em sede de **consulta**, a qual tem **eficácia normativa para os sujeitos à jurisdição do TCE/RN e também para os membros e órgãos colegiados fracionários do Tribunal de Contas**, por óbvio, nos termos do art. 102, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, e, ao definir o prazo limite para edição de lei com vistas à majoração de subsídios de Vereadores, **apresenta como fundamento a limitação temporal referida no art. 21, parágrafo único, da LRF, em sua redação original, reforçada pela LC nº 173/2020**.



Em que pese não haja, a meu sentir, qualquer dos motivos do *caput* do art. 105 da Lei Orgânica do TCE/RN para a revisão da interpretação adotada na solução da mencionada consulta por iniciativa de Conselheiro ou do Ministério Público de Contas – até porque ainda se mantém, agora reforçada pela LC nº 173/2020, a limitação temporal para aumento de despesa com pessoal – inclusive de agentes políticos – nos 180 últimos dias de mandato dos Chefes de Poderes e órgãos mencionados no art. 20 da LRF, bem como as normas constitucionais aplicáveis à espécie – , **não caberia – e não cabe – a Conselheiro ou Conselheiro Substituto singularmente, tampouco a qualquer das Câmaras deste Tribunal de Contas, rever a interpretação dada pelo Plenário em sede de consulta.** Tal revisão, se motivos para tanto houvesse, somente caberia ao Pleno deste Tribunal, porquanto entendimento do órgão plenário em sede de consulta.

De mais a mais, **afirmar que o enunciado da Súmula nº 32 deste Tribunal encontra-se equivocado** quanto à definição do prazo limite, na legislatura anterior, para edição de lei com vistas à majoração de subsídios de Vereadores **não altera a *ratio decidendi* do precedente**, já que a **única alteração legislativa** observada desde a resposta à consulta do Processo nº 014526/2012-TC foi o advento da **LC nº 173/2020** que, ao alterar a redação do art. 21 da LRF, não apenas **reafirmou**, como também **reforçou**, a ideia já existente na redação originária do antigo parágrafo único daquele artigo quanto à imposição de limitação temporal anterior aos 180 últimos dias dos mandatos dos Chefes de Poderes e órgãos mencionados no art. 20 da LRF.

Além disso, **não havendo razões jurídicas para a mudança na *ratio decidendi* dos precedentes** desta Corte citados, sobretudo do emanado da consulta respondida pelo Pleno do TCE/RN no Processo nº 014526/2012-TC, a **eventual mudança na conclusão refletida na Súmula nº 32** deste Tribunal de Contas – o que não implica alteração dos fundamentos expostos para concluir –, como ressalta o Exmo. Conselheiro **Francisco Potiguar**



Cavalcanti Júnior no voto prolatado em 14/10/2021 (evento 54), implicaria, a bem da verdade, **restrição ainda maior ao Município** para editar lei que implique **majoração de subsídios dos Vereadores**, pois o prazo limite para tanto, consoante o art. 21 da LRF, seria o dia **04 de julho do último ano da legislatura**, eis que, no dia seguinte, inicia-se o período dos 180 últimos dias dos mandatos dos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais em que vedados atos dos quais resultem aumento de despesa com pessoal, conforme bem explicitado pelo Exmo. Conselheiro Substituto **Antonio Ed Souza Santana** (em substituição legal ao Cons. Subst. Marco Antônio de Moraes Rêgo Montenegro) na proposta de voto de Sua Excelência que conduziu o **Acórdão nº 242/2021-TC**, prolatado pela 1ª Câmara, em 02/09/2021, no **Processo nº 003289/2020-TC**, mencionado na divergência aberta pelo Exmo. Conselheiro **Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior** no voto-vista do evento 54 e igualmente destacado por mim no presente voto.

Portanto, **não se está** no presente processo diante de **distinguishing** (distinção do precedente), **overruling** (superação total – revogação – da tese jurídica do precedente) ou **overriding** (limitação parcial do âmbito de incidência do precedente em razão de superveniência de regra ou de princípio legal), conforme lições de **Daniel Amorim Assumpção Neves** (*Manual de Direito Processual Civil*. Vol. Único. 8 ed. Salvador: Juz Podivm, 2016, pp. 1316-1323).

O que há, na verdade, é a **necessidade de este órgão colegiado fracionário respeitar a ratio decidendi de precedente** emanado do Pleno deste Tribunal em sede de consulta (Processo nº 014526/2012-TC), com **eficácia normativa** para os sujeitos à jurisdição do TCE/RN **e também para os membros e órgãos colegiados fracionários do Tribunal de Contas**, aplicável perfeita e totalmente ao caso em exame e cuja tese jurídica não restou superada – sequer parcialmente – pelo único órgão colegiado que poderia aplicar as técnicas de *overruling* ou *overriding*: o Tribunal



Pleno. Somente assim, manter-se-á **estável, íntegra e coerente a jurisprudência** desta Corte de Contas.

Assim, no caso da Lei Municipal natalense nº 7.108, de 28 de dezembro de 2020, além de ter sido **editada após a divulgação dos resultados das eleições municipais de 15/11/2020** – o que já aponta **probabilidade de afronta aos princípios constitucionais do art. 37, caput, da Carta da República, ao citado precedente colegiado do Supremo Tribunal Federal** (RE 213524, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 19/10/1999), reafirmado no julgamento do **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 483.307/PR**, quando a 1ª Turma do STF a ele negou provimento em 23/03/2011, seguindo voto da **Ministra Cármen Lúcia**, e ao **art. 95, § 1º, do Regimento Interno da própria Câmara Municipal do Natal**, também o foi, com previsão de **aumento de despesa com pessoal** no que tange aos subsídios dos Vereadores natalenses, **aprovado o respectivo Projeto de Lei pela Câmara Municipal do Natal e sancionado pelo Exmo. Prefeito da Capital potiguar nos 180 últimos dias dos mandatos dos Chefes de ambos os Poderes do Município**, pelo que, embora estes tenham sido reeleitos para tais cargos de Chefia de Poder, com novos mandatos a contar de 01/01/2021, há também **probabilidade de ofensa ao art. 21, II, IV, “a”, e § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal**, com a redação dada pela LC nº 173/2020.

Registre-se que o **grau de reprovabilidade social** da conduta ofensiva ao mencionado dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal é tamanho, que visando extinguir atuações imorais corriqueiramente praticadas, **reza o Código Penal vigente**, no capítulo destinado aos delitos contra as finanças públicas, e mais precisamente **em seu art. 359-G**, que **constitui crime** “ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura”, sendo tal conduta ilícita combatida também com pena de reclusão de um a quatro anos.



Por tais razões, com os acréscimos de fundamentos do presente voto, **mantida encontra-se a presença do *fumus boni iuris*** necessária à concessão de tutela provisória pretendida.

Quanto ao ***periculum in mora***, também indispensável ao deferimento da tutela provisória sob julgamento, o atual **estado do processo** e a **proximidade cada vez maior da produção de efeitos da Lei Municipal natalense nº 7.108/2020**, a partir de 01 de janeiro de 2022, reforçam a sua presença no caso em análise, consoante **fundamentos já expostos** no voto que proferi na assentada de 11/02/2021 (evento 50), os quais não desapareceram – **muito pelo contrário, tornaram-se mais evidentes e fortes** – daquela data até a presente.

Saliento, por fim, que, embora os fundamentos já expostos sejam por demais suficientes à concessão da tutela provisória sugerida, ainda há **questões que precisam ser examinadas pelo Corpo Técnico da Diretoria de Despesa com Pessoal (DDP) em ampliação à instrução do presente feito**, haja vista que outras irregularidades podem ser encontradas no que tange à edição da Lei Municipal natalense nº 7.108/2020, também com possibilidade de mácula aos eventuais atos de despesa que pretenda o Exmo. Presidente da Câmara Municipal do Natal praticar com base na mencionada Lei local.

Isso porque **o processo legislativo do Projeto de Lei**, que **ainda não foi colacionado aos autos**, deve ser instruído com a **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, associado à **declaração do ordenador da despesa** de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, sem que afete as metas de resultados fiscais (arts. 16, I e II, § 2º, e 17, §§ 1º e 2º, todos da LRF), sendo certo que as despesas de caráter continuado majoradas sem a observância das supracitadas normas serão consideradas não autorizadas,



irregulares e lesivas ao patrimônio público, conforme art. 15 da LC nº 101/2000.

Ademais, deve-se analisar se os **limites para despesa com pessoal**, tanto os constitucionais (arts. 29, VI, “a”, VII, 29-A, I, §1º, ambos da CF), quanto os infraconstitucionais (arts. 19, III, e 20, III, “a”, § 2º, II, “d”, e 22, parágrafo único, todos da LRF), foram ou não respeitados.

No esteio das limitações impostas pela LRF, saliente-se que, para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição Federal, a despesa total com pessoal no Município, em cada período de apuração, não poderá exceder 60% da receita corrente líquida e, em particular, **quanto ao Poder Legislativo** (Câmara Municipal), **não poderá exceder a 6%**.

Ademais, em se tratando de majoração da despesa com pessoal, o Poder Legislativo municipal deverá encontrar-se **abaixo do limite prudencial**, ou seja, de 95% dos 6% referidos, o que **equivale a 5,7% da receita corrente líquida**.

Em consulta aos **Relatórios de Gestão Fiscal** enviados pela **Câmara Municipal do Natal** a este Tribunal de Contas por meio do **SIAl**, verifica-se que a Edilidade se encontrava bem abaixo de tal percentual, tendo, durante o **exercício de 2020**, atingido os percentuais de **2,71%, 2,75% e 2,22% da receita corrente líquida nos 1º, 2º e 3º quadrimestres, respectivamente**, anteriores à edição da Lei Municipal em questão.

Desse modo, ainda havendo a necessidade de que a **íntegra do processo legislativo referente ao Projeto de Lei nº 423/2020**, que culminou na edição da Lei Municipal natalense nº 7.108, de 28 de dezembro de 2020, seja **carreada aos autos** pelo gestor responsável para exame, pela Unidade Técnica Representante e antes da citação, dos aspectos ora destacados neste tópico, entendo que tal determinação ao Exmo. Presidente da Câmara Municipal do Natal deve constar na presente decisão e ser



cumprida no prazo de 05 (cinco) dias corridos por Sua Excelência.

Uma vez coligidos aos presentes autos a cópia integral do processo legislativo referente ao Projeto de Lei nº 423/2020, que culminou na edição da Lei Municipal natalense nº 7.108, de 28 de dezembro de 2020, e **antes de ser oportunamente determinada pelo Conselheiro Relator a citação do gestor responsável** para, querendo, no prazo legal, ofertar defesa, deve a **Diretoria de Despesa com Pessoal (DDP)** emitir **Informação apontando se o Poder Legislativo do Município do Natal observou os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal** (arts. 19, III, e 20, III, “b”, e 22, parágrafo único, da LRF) e **atendeu ao que dispõem os arts. 16 e 17 da mesma Lei Complementar Federal**, além de caber àquela Unidade Técnica o monitoramento do pleno cumprimento da presente decisão cautelar.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, em consonância **parcial** com os fundamentos apresentados pela Unidade Técnica Represente e pelo Ministério Público de Contas, e com o reforço dos fundamentos expostos no presente voto, mantenho a conclusão do **VOTO** por mim prolatado na assentada de 11/02/2021 (evento 50), no sentido de:

- 1) **rejeitar a preliminar de inépcia da peça inicial da Representação** arguida pela **Câmara Municipal do Natal** e por seu Exmo. Presidente, Vereador **Paulo Eduardo da Costa Freire**;
- 2) **suscitar preliminar para declarar a ilegitimidade passiva do Exmo. Prefeito do Município do Natal, Sr. Álvaro Costa Dias, e indeferir os pedidos para citação deste,**



formulados pela Unidade Técnica Representante e pelo Ministério Público de Contas;

3) nos termos dos arts. 120 e 121 da LCE nº 464/2012, **conceder tutela provisória** (medida cautelar) para **determinar ao Exmo. Presidente da Câmara Municipal do Natal** – ou quem as suas vezes fizer – **que se abstenha**, até ulterior deliberação deste Tribunal de Contas, de efetuar **a ordenação de qualquer despesa pública (pagamento) relacionada a subsídios dos Vereadores do Município do Natal** com base na **Lei Municipal natalense nº 7.108/2020**, fixando-se **multa cominatória diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) em caso de descumprimento da presente ordem cautelar**, nos termos do art. 110 da LCE nº 464/2012 c/c o art. 326 do Regimento Interno do TCE/RN, a ser infligida em caráter pessoal ao Chefe de Poder acima mencionado, devendo os membros do Poder Legislativo da Capital potiguar continuar a serem remunerados com base nos subsídios fixados na Lei local sobre a matéria vigente até 31/12/2020;

4) determinar à **Diretoria de Atos e Execuções (DAE)** deste Tribunal que proceda às **intimações do Exmo. Presidente da Câmara Municipal do Natal, Vereador Paulo Eduardo da Costa Freire**, assim como daquela **Casa Legislativa**, habilitada nos autos como terceiro interessado interveniente, para ciência e cumprimento desta Decisão, fixando **prazo de 05 (cinco) dias corridos**, a contar do recebimento da intimação, para que Sua Excelência comprove a **edição de ato formal** no sentido de dar efetividade à tutela provisória concedida, bem como acoste aos presentes autos cópia integral, em formato digital, do **processo legislativo referente ao Projeto de Lei nº 423/2020**, que culminou na edição da Lei Municipal natalense nº 7.108, de 28 de dezembro de 2020;

5) determinar à **Diretoria de Despesa com Pessoal (DDP)** que **monitore o pleno cumprimento da presente decisão**,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

bem como, uma vez coligidos aos presentes autos a cópia integral do processo legislativo referente ao Projeto de Lei nº 423/2020, que culminou na edição da Lei Municipal natalense nº 7.108, de 28 de dezembro de 2020, e antes de ser oportunamente determinada pelo Conselheiro Relator a citação do gestor responsável para, querendo, no prazo legal, ofertar defesa, emita **Informação apontando se o Poder Legislativo do Município do Natal observou os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal** (arts. 19, III, e 20, III, “b”, e 22, parágrafo único, da LRF) e **atendeu ao que dispõem os arts. 16 e 17 da mesma Lei Complementar Federal.**

Sala das Sessões, em Natal, 25 de novembro de 2021.

(assinado digitalmente)

Carlos Thompson Costa Fernandes
Conselheiro Relator