



JACOBSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

Parecer Jurídico nº 31/2024

Referência: Projeto de Lei que Fixa o subsídio Mensal dos Vereadores da Câmara Municipal de Canarana/MT para o quadriênio 2025/2028.

Autoria: Câmara Municipal de Canarana/MT

1. DOS FATOS

Trata-se de solicitação de análise de Projeto de Lei, o qual fixa o subsídio mensal dos Vereadores da Câmara Municipal de Canarana/MT para o quadriênio 2025/2028.

O presente parecer objetiva analisar a possibilidade de aplicação imediata do art. 29, incisos V e VI, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), frente à vedação prevista no parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Busca-se esclarecer se os subsídios dos agentes políticos municipais – Vereadores – podem ser fixados ou majorados até o final de uma legislatura para produzirem efeitos na seguinte, ou se há incidência do art. 21, parágrafo único, da LRF, que impede aumento de despesas com pessoal nos cento e oitenta dias finais do mandato. Também será abordada a eventual caracterização de ato de improbidade administrativa e infração penal decorrentes de tais reajustes realizados no período vedado.

Eis a síntese necessária.



JACOBSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

2. DOS FUNDAMENTOS

2.1 Princípios constitucionais aplicáveis

O art. 29 da CRFB estabelece as diretrizes que regem a organização dos municípios, dispondo, nos incisos V e VI, que os subsídios dos agentes políticos municipais devem ser fixados pelas Câmaras Municipais mediante lei específica, observando-se os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

Por outro lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 21, parágrafo único, impõe limitação temporal para atos que aumentem despesas com pessoal, vedando-os nos cento e oitenta dias que antecedem o término do mandato. Essa norma visa assegurar a responsabilidade na gestão fiscal e evitar oneração desproporcional dos cofres públicos por administrações findantes.

2.2 Fixação e reajuste dos subsídios

A fixação dos subsídios dos agentes políticos, segundo o art. 29, incisos V e VI, da CRFB, deve ser feita em consonância com os períodos legislativos, estabelecendo valores para a legislatura subsequente. Essa regra impede que agentes políticos aumentem seus próprios subsídios durante a legislatura vigente, garantindo impessoalidade e moralidade.

Contudo, a aplicação do art. 21, parágrafo único, da LRF, traz uma limitação temporal adicional: ainda que o reajuste seja feito para vigorar na legislatura seguinte, ele não pode ser implementado nos últimos cento e oitenta dias do mandato. Isso porque tal ato, ainda que não produza efeitos imediatos, configura aumento de despesa com pessoal, cuja vedação é absoluta no período final de mandato, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e entendimento consolidado nos Tribunais de Justiça.



JACOBSSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

3. Ato de improbidade administrativa e infração penal

A realização de reajustes em desacordo com a LRF pode caracterizar ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, caput, da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), por violação aos princípios da moralidade e da legalidade. Além disso, pode ensejar responsabilização penal com base no art. 359-G do Código Penal, que tipifica como crime a assunção de obrigação nos últimos cento e oitenta dias do mandato que resulte em aumento de despesa com pessoal.

O artigo 29, inciso VI dispõem o que segue:

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

(...)

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

Conforme disposição constitucional é de praxe a fixação periódica dos subsídios, sempre antecipadamente a cada legislatura, de forma a definir o valor para o período subsequente.



JACOBSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

Neste interim, é vedado o ato de aprovação de lei expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato que implique em aumento de despesa com pessoal, independentemente da data em que o respectivo projeto de lei foi proposto ou colocado em pauta para apreciação legislativa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101/2000, em seu artigo 21, estabelece a nulidade de pleno direito do 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:

Art. 21. É nulo de pleno direito

(...)

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.

Na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça encontramos o seguinte entendimento:

“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. (...) 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,



JACOBSSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

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” (2ª T., REsp. nº 1.170.241/ MS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. em 02/12/2010, DJe de 14/12/2010).”

Na Resolução de Consulta nº 03/2018 do Egrégio TCE/MT dispõe que:

CÂMARA MUNICIPAL DE ALTO GARÇAS. CONSULTA. PESSOAL. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 21 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. APLICABILIDADE (LRF). EXCEÇÕES. 1) Nas Câmaras Municipais a aplicação dos ditames do parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) deve ser observada nos cento e oitenta dias anteriores ao final do último ou único ano do mandato da respectiva Mesa Diretora. 2) É possível nesse período a realização de todos os atos necessários para o provimento de cargos efetivos vagos, preexistentes, quer em substituição de servidores inativos, falecidos, exonerados, entre outras causas de vacância. 3) É possível, ainda, o provimento de cargos efetivos vagos, seja qual for a causa da vacância, inclusive por vagas que venham a ser concretizadas no período de vedação, desde que a respectiva autorização legislativa para sua criação esteja em vigência antes do início do prazo do parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. REEXAME DA TESE PREJULGADA POR MEIO DA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2014. CONSULTA.



JACOBSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

PESSOAL. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 21 DA LRF. APLICABILIDADE E EXCEÇÕES. 1) A vedação prevista no parágrafo único do artigo 21 da LRF não diz respeito ao aumento de despesas com pessoal propriamente dito e nem à variação do percentual de gastos com pessoal, mas à expedição de ato nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato. (grifo nosso)

Por fim, na jurisprudência pátria encontramos o seguinte entendimento:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DE VEREADORES, PREFEITO E VICE-PREFEITO. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM FACE DE DECISÃO INTERLOCUTÓRIA QUE DEFERIU A MEDIDA LIMINAR PARA SUSTAR O PAGAMENTO DO SUBSÍDIO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. APARENTE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 21, PARÁGRAFO ÚNICO E ARTIGO 16 DA LRF. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E IMPROVIDO. DECISÃO MANTIDA. I. Trata-se de Agravo de Instrumento, com pedido de efeito suspensivo, intentado contra decisão interlocutória que, nos autos da Ação Civil Pública, deferiu a tutela de urgência requerida, em ordem a sustar os efeitos da Resolução nº 06/2016, Lei Municipal nº 1.341/2016 e Lei Municipal nº 1.342/2016; e, por consequência, determinar que o Município de Jaguaribe e a Câmara de Vereadores se abstenham de pagar o subsídio ao Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores com



JACOBSSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

aumento conferido por tais normas. II. Inicialmente, cumpre ressaltar que, em demandas desse jaez, é assente nos Tribunais pátrios que a fixação/majoração dos subsídios dos agentes políticos pela Câmara Municipal impõe-se que seja efetuada em momento anterior ao término das eleições municipais atendendo, assim, aos princípios da anterioridade (art. 29, V e VI da CF/88), da moralidade e impessoalidade (art. 37, caput, CF/88). No presente caso, verifica-se que foi respeitado o princípio da anterioridade, levando em conta que as Leis nº 1.341/2016 e 1.342/2016 são datadas de novembro de 2016 (fls. 133/134), e fixa o valor do subsídio para a legislatura 2017 a 2020, ou seja, foram fixados em uma legislatura anterior para a legislatura posterior. III. No entanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101/2000, em seu art. 21, parágrafo único, veda a majoração do subsídio dos agentes públicos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término de seus mandatos, e o final do mandato dos vereadores, do prefeito e do vice-prefeito se daria em 31 de dezembro de 2016, ou seja, a Lei Municipal que majorou os subsídios dos agentes públicos municipais entrou em vigor apenas 32 (trinta e dois) dias antes do final dos seus mandatos, o que viola frontalmente a disposição da Lei de Responsabilidade Fiscal. IV. Ademais, a Resolução nº 06/2016 e 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 orçamentário dos dois anos subsequentes, como determina o art. 16 da referida



JACOBSSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

lei. Quanto ao argumento de que o art. 21 da LRF não se aplica aos cargos de vereadores e prefeitos, entendo que não merece prosperar, pois a referida lei deixa claro a sua aplicação aos entes municipais, inclusive abrangendo seus poderes executivo e legislativo. V. Agravo de instrumento conhecido e improvido. Decisão mantida. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 3ª Câmara Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade de votos, em conhecer do Agravo de Instrumento para negar-lhe provimento, nos termos do voto do relator. Fortaleza, 9 de setembro de 2019. Presidente do Órgão Julgador DESEMBARGADOR INACIO DE ALENCAR CORTEZ NETO Relator. (TJ-CE - AI: 06217267520198060000 CE 0621726-75.2019.8.06.0000, Relator: INACIO DE ALENCAR CORTEZ NETO, Data de Julgamento: 09/09/2019, 3ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 09/09/2019)

Ou seja, é vedado pela legislação a expedição de ato que resulte no aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias antes do final do mandato, sendo o Projeto de Lei ora em análise nulo.

4. CONCLUSÃO

Diante ao exposto, este parecer opina pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei ora em análise, com fulcro na Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 em seu artigo 21, inciso II, bem como com fulcro na Resolução de Consulta nº 03/2018 do Egrégio TCE/MT e na jurisprudência pátria.



JACOBSEN

ASSESSORIA E CONSULTORIA

Entretanto, informamos que o presente Parecer Técnico não possui conteúdo vinculativo, ficando a cargo e critério dos interessados tomarem as decisões definitivas.

Cuiabá – MT, 21 de novembro de 2024.

Dra. CAMILA SALETE JACOBSEN

OAB/MT 26.480-O

Dra. ANA PAULA BARAÚNA DE MERCÊ

OAB/MT 26.807