

DA REDUTIBILIDADE DOS SUBSÍDIOS DE PREFEITO E VICE-PREFEITO

Éder Gomes de Sá Carvalho

O presente trabalho é fruto de dúvida surgida no dia-a-dia em nossas visitas aos Municípios de Pernambuco. O caso, aparentemente simples, revelou-se complexo, razão pela qual realizamos uma detida análise do texto constitucional e acabamos por considerar que a redação atual da Carta Magna possibilita a redução dos subsídios de prefeito e vice-prefeito. O caminho que percorremos e a conclusão a que chegamos, passamos a expor nas linhas seguintes.

O art. 37, inciso XV de nossa Lei Maior (seção I, capítulo VII), estabelece que os subsídios e vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, vejamos:

“XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;”

Em conformidade com o dispositivo acima transcrito, entendemos que somente aqueles que ocupam cargos e empregos públicos estão amparados pela garantia de irredutibilidade. A redução que porventura seja proposta nos subsídios de prefeito e vice-prefeito não importará em qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade, haja vista que a previsão constitucional de irredutibilidade só é aplicável àqueles que ocupam cargos e empregos públicos. Do ponto de vista estrito, prefeito e vice-prefeito não são servidores públicos, porque justamente não ocupam cargos públicos; são agentes políticos, como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Agentes Políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são os ocupantes dos cargos

que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder (*in Apontamentos sobre os agentes políticos*. São Paulo: RT, 1975).”

Para Celso Antônio B. de Mello, portanto, os agentes políticos do Estado seriam: o Chefe do Poder Executivo e seus auxiliares diretos (ministros e secretários), os membros do Poder Legislativo e os membros do Poder Judiciário.

Ainda para reforçar a distinção entre cargo, emprego público e agente político vejamos a redação inciso XI, art. 37 da CF:

“XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;” (grifos nossos)

Pois bem, antes de estudarmos a distinção operada no dispositivo supra, resta responder ao seguinte: o que vem a ser cargo público?

Segundo o disposto no inciso II do precitado art. 37 da CF/88, a investidura em cargos e empregos públicos depende de prévia aprovação em concurso público, ressalvado os cargos de provimento em comissão, que são demissíveis *ad nuntum*, vejamos o texto:

* Bel. em Direito pela UFPE. Téc. de Auditoria das C. Públicas do TCE-PE.

“II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;” (grifos nossos)

O dispositivo não contém exceções outras e, como sabemos, os cargos de prefeito e vice-prefeito não são providos mediante concurso nem são de livre nomeação e exoneração; a investidura se dá mediante eleição. Vejam que as diferenças entre agente político e servidor/empregado público são bem delineadas e acreditamos que o art. 37 da CF, na sua redação original, não pretendia abarcar o primeiro.

Nossa *lex fundamentallis* é organizada segundo os preceitos da técnica legislativa. Está dividida em títulos, capítulos, seções etc. É bem difícil acreditar que esta ‘arrumação’ não tenha finalidade. É lógico que serve de orientação àqueles que pretendem extrair o significado de suas disposições. Pois, se analisarmos bem, veremos que o art. 37 está inserido num capítulo cujo objeto predominante é a Administração Pública e seus princípios basilares. Nos seus incisos encontramos normas também dirigidas aos agentes políticos (para agonia dos amantes da boa técnica legislativa), mas, basicamente, regula fatos que envolvem apenas aqueles que ocupam cargos e empregos públicos, além daqueles que exercem função pública sem concurso – os contratados por excepcional interesse público – e estabelece os princípios da Administração que devem servir de norte aos responsáveis pela condução dos negócios do Estado.

Focando agora nossa atenção no inciso XI do art. 37, temos que, apesar de não comprometer a organicidade da Carta Federal, se bem que deixando pior do que estava, a E.C. n.º 19/98 ao dar-lhe nova redação, clarificou a distinção existente entre cargo/emprego público *stricto sensu* e agente político.

Apesar de não concordarmos com a redação utilizada, em virtude da má técnica, o texto merece aplauso na medida em que determina uma nítida distinção. Pode-se ver claramente que ocupante de cargo ou emprego público não pode ser confundido com aquele que detém mandato eletivo, nem com membro de poder. Por este raciocínio, acreditamos que a intenção do constituinte, ao estabelecer a garantia prevista no inciso XV, do art. 37 da CF, era proteger os servidores

citados no seu inciso II; uma vez que, sendo concursados, são abrigados pelo instituto da estabilidade funcional, e a possibilidade de redução nos vencimentos acabaria por se tornar um instrumento de perseguição política ou pessoal. Em suma, de nada lhe valeria a estabilidade funcional sem a garantia de irredutibilidade.

Desta forma, somos obrigados a concluir que a Carta Federal não prevê garantia de irredutibilidade de subsídios para agentes políticos, exceto para os magistrados, para os membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas (não é à toa que os constituintes originário e reformista façam remissões expressas em relação a determinados grupos; está claro que estes não são considerados ocupantes de cargos públicos e, destarte, abrigados pelo art. 37, XV da CF, são, isto sim, agentes políticos, daí a necessidade de outorgar-lhes expressamente a garantia de irredutibilidade). Na verdade poderíamos considerá-los agentes políticos especiais (em virtude das garantias especiais que lhes são outorgadas, diferentemente dos agentes políticos detentores de mandato eletivo), visto que exercem papel inegável na formação da vontade superior do Estado, sendo justificável enquadrá-los como tais. Para os demais agentes políticos – os ocupantes de mandato eletivo – não há garantia de irredutibilidade, esta conclusão parece inevitável.

Vejamos quais são os dispositivos que prevêem a garantia de irredutibilidade, além do art. 37, XV:

“Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

I – *omissis*;

II – *omissis*;

III – irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.”

“Art. 128. *Omissis*.

§§ 1.º ao 4.º - *Omissis*.

§ 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

a) *omissis*;

b) *omissis*;

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;”

“Art. 73. *Omissis*.

§§ 1.º e 2.º - *Omissis*.

§ 3.º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.”

“Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.” (grifos nossos)

Pela leitura dos dispositivos que acabamos de transcrever, conclui-se que se a garantia de irredutibilidade genericamente estabelecida no art. 37, inciso XV, tivesse aplicabilidade para todos os agentes políticos (considerando-se como tais os juízes, os membros do MP e dos TC’s, além dos detentores de mandato eletivo), a previsão expressa destes dispositivos seria inútil e desnecessária; pois bem, se o constituinte o fez foi por alguma razão.

Considerando que a hermenêutica jurídica nos ensina que na lei não há dispositivo inútil, é forçoso concluir que a intenção está mais do que clara no sentido de se estabelecer a garantia de irredutibilidade de forma expressa para um determinado grupo, como forma de excluir do alcance da garantia os demais. Além disso a determinação específica para estes agentes políticos especiais, indica que necessitam dessa proteção em razão da alta relevância das suas funções, da necessidade de harmonização entre os poderes e do não alcance das normas de garantia insculpidas no art. 37.

Resta, porém, o art. 7º, inciso VI da CF.

Em sendo aplicável aos agentes políticos não contemplados com normas instituidoras do direito à irredutibilidade, poderia dar fundamento à possibilidade? Primeiramente, resta saber se os agentes políticos

detentores de mandato estão abrangidos no conceito de trabalhador, palavra utilizada no *caput* do art. 7º. Mesmo que sejam considerados trabalhadores, nossa tese se mantém, mitigada é verdade, pois a garantia prevista no dispositivo ressalva a possibilidade da redução decorrente de acordo ou convenção, o que nos faz chegar à conclusão definitiva sobre a possibilidade de redução dos subsídios de prefeito e vice-prefeito se decorrente de ajuste destes com o Poder Legislativo, uma vez que a iniciativa de lei para fixação dos subsídios é exclusiva da Câmara Municipal, conforme art. 29, inciso V, da Carta Federal (Sendo lei, há a participação do Chefe do Executivo no processo legislativo).

Apesar da clara intenção do constituinte em não contemplar agentes políticos, com regras de irredutibilidade de subsídios, alguns estudiosos do tema têm pretendido estender o alcance das expressões “servidor público” e “cargo público” de modo a abarcar o que o constituinte quis deixar de fora. Muitos têm pretendido que o termo “cargos temporários” consignado no §13 do art. 40 da CF (seção II, capítulo VII) abrange também os cargos eletivos, ou seja, os agentes políticos (cargo temporário seria o gênero, o eletivo a espécie). Ora, essa ampliação do alcance da norma é absurda, pois o constituinte quando quis que as regras estabelecidas no art. 40 alcançassem agentes políticos, o fez textualmente, senão vejamos:

“Art. 73. *Omissis*.

§§ 1.º e 2.º *Omissis*.

§ 3.º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.”

“Art. 93. *Omissis*.

I ao V – *omissis*;

VI – a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40;” (grifos nossos)

Além das previsões expressas relacionadas aos agentes políticos que acabamos de transcrever, a CF determina a observância das normas do art. 40 em relação a determinadas categorias, vejamos:

“Art. 42. *Omissis*.

§ 1.º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

§ 2º Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas, aplica-se o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º.”

“Art. 142. *Omissis*.

§ 3.º *Omissis*:

I ao VIII – *omissis*;

IX - aplica-se aos militares e a seus pensionistas o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º.”

Como se vê, o Legislador foi taxativo ao estabelecer quais seriam as pessoas e categorias atingidas pelo art. 40, ou seja, às quais o art. 40 teria aplicabilidade. Do mesmo modo o fez quando tratou do instituto da irredutibilidade. Assim, resta absurda, repetimos, a intenção de estender o alcance que a Constituição quis dar à denominação “cargo”, utilizada na redação do art. 37, assim como na do art.

40 de nossa Carta Maior, principalmente se levarmos em conta que ambos os dispositivos estão inseridos no mesmo capítulo. É razoável e admissível que se queira dar numa seção um alcance e noutra, outro? Essa interpretação dada ao art. 40, § 13 quebra totalmente a harmonia do capítulo VII da Constituição, interferindo mesmo na harmonia de todo o texto constitucional.

Os agentes políticos não expressamente tratados na Constituição (os eletivos), não estão abrigados pela garantia de irredutibilidade prevista no art. 37, XV da CF, assim como não estão sujeitos à exação de que trata o art. 40, § 13 – por simples consequência lógica. Não acreditamos em “esquecimento” do constituinte, acreditamos que a omissão foi intencional, um ato de vontade dos constituintes em não estabelecer a irredutibilidade de subsídios, nem regras de aposentadoria para os agentes políticos detentores de mandato eletivo (restando-lhes a previdência privada ou o regime geral na qualidade de contribuintes facultativos, desde que operada a modificação legislativa necessária).

Esperamos que estas breves linhas tenham sido suficientes para lançar pequeno fecho de luz sobre o tema deveras instigante. Este texto, enfim, tem como propósito não fixar um entendimento definitivo, nem teria o autor esta pretensão, mas sim estimular o debate sobre o assunto que não tem merecido maior atenção por parte da doutrina especializada.