

Reforma Constitucional (1988) – Como fica a remuneração de Prefeitos e Vereadores

Valdecir Fernandes Pascoal (*)

“A dilapidação do patrimônio público atinge a todos, especialmente aos que mais esperam da administração. Aos humildes e de pequeno poder aquisitivo. Nunca imaginamos o envolvimento de tantos líderes, empresários e homens de governo em atos que traumatizam e levam à descrença. Descrença nos que comandam os destinos coletivos. Não devemos, porém, nos deixar dominar pelo desânimo. Devemos ter esperança, confiar na esperança e acreditar na esperança”. (Conselheiro Antônio Corrêa).

Antes de analisar as alterações ocorridas no disciplinamento constitucional da remuneração dos prefeitos e dos vereadores, permito-me fazer uma digressão.

Recém-empossado no cargo de Auditor, no ano de 1993, cuidei em pesquisar a história do Tribunal de Contas de Pernambuco. Constatei que, desde a fundação, passaram pelo Tribunal personalidades da mais elevada estatura moral e intelectual. Os eminentes Conselheiros Jarbas Maranhão, Orlando Moraes e Guedes Pereira são exemplos. Com estes não tive o prazer da convivência diária, mas pude observar, a partir da leitura de trabalhos escritos, que a retidão e a inteligência foram e continuam sendo marcas das suas produções científicas e literárias.

Talvez para me suprir desta não-convivência, ofereceu-me o destino, no entrementes de 1993 até o próximo ano passado, uma convivência quotidiana com o Conselheiro ANTÔNIO CORRÊA DE OLIVEIRA ANDRADE FILHO. Homem de contemplação. Posto que

seja um reverenciador da cultura regional, a ela não fica sitiado, pois se revela um incansável cultuador da arte universal. A lhanza no trato, a gratidão e o diálogo franco são iminentes à sua personalidade benfazeja. Numa sociedade em que amiúde se costuma cochichar os elogios e as admirações, Dr. Antônio é um tagarela na arte de reconhecer as capacidades e as virtudes alheias. Temente a Deus. Resignado diante das adversidades da vida.

De contemplação, sim, mas também de ação, como são provas a sua atividade literária, a Vice-Presidência da Academia Pernambucana de Letras, a Presidência do Poder Legislativo do Estado, primeiro Secretário de Administração do Estado, e, no ano de 1996, a Presidência do Tribunal de Contas do Estado. Padre Antônio Vieira, no *sermão da terceira domingo do advento*, com a sabedoria peculiar dos precursores, declamou: “A verdadeira fidalguia é ação. Ao predicamento da ação é que pertence a verdadeira fidalguia. As ações generosas, e não os Pais ilustres, são os que fazem fidalgos. Cada um é suas ações, e não é

mais, nem menos”.

No exercício destas magnas funções, pôs em prática uma das máximas filosóficas do oráculo de Apoio, em *Delfos*: “*Nada em excesso*”. Ao se aposentar no cargo de Conselheiro não retornou à planície, pois jamais sucumbiu ao vôo fugaz e utópico do Poder. Longe de ser acaciano, o Conselheiro Antônio Corrêa exerceu com esmero toda a pedagogia inerente às contas públicas, pugnando sempre pela ética e obediência ao republicano princípio da prestação de contas.

Uma feita, corria o ano de 1993, reuniu-se o Tribunal Pleno para analisar um sem número – talvez centenas – de consultas de Prefeitos e Vereadores justamente acerca das suas próprias remunerações. Mesmo tendo à sua vista a plasticidade ímpar do ir e vir do Capibari-be, rodeado pelos sobrados e palácios do antigo Recife e, ao horizonte, a vastidão do azul do mar, o Conselheiro Antônio Corrêa não escondeu sua consternação ao perceber que todas as indagações se relacionavam com a questão da remuneração dos Agentes Políticos. Lembrou, então, os idos em que a vereança fora um múnus público gratuito¹. O espírito cívico e o desejo de bem servir a coletividade de alguns cônscios cidadãos sobrepunham-se a qualquer sentimento pecuniário menos nobre.

O fato é que, posto estivesse consternado, em virtude de todo o salseiro causado pelo tema em discussão, sabia, como ninguém, Dr. Antônio Corrêa, que, a partir de 1988, houvera considerável incremento das competências dos Municípios. Somada ao rápido crescimento urbano e populacional, esta nova realidade transformara em quimera o exercício da atividade legislativa sem a contraprestação pecuniária. O fortalecimento dos Municípios pelo novo modelo federativo passou a exigir uma dedicação mais ordinária dos Agentes Políticos Municipais, sendo, no mais das vezes, impelidos a se licenciarem dos seus afazeres privados.

O Constituinte de 1988 não foi contraditório diante do novo esboço federativo. Ao passo em que instituiu inúmeras novas compe-

tências, cuidou em disciplinar a remuneração dos Agentes Políticos². Estabeleceu o princípio da anterioridade, que, evitando o famoso “legislar em causa própria”, obrigou a fixação da remuneração dos Agentes Políticos antes do início de cada legislatura. Casuística e excepcionalmente dispensou a necessidade de LEI, bastando para sua fixação a edição de Decreto-Legislativo ou Resolução interna, espécies normativas em que o procedimento legislativo excluiu – para tristeza e espanto de *Montesquieu*³ – a participação do Poder Executivo. À remuneração do Prefeito não foi imposto qualquer teto, a não ser a limitação ética da razoabilidade e da equidade. A dos Vereadores ficou limitada a setenta e cinco por cento da remuneração do Deputado Estadual, a cinco por cento da receita municipal e à remuneração do Prefeito.

Abro um parêntese. Sobretudo na legislatura que se iniciou em 1993, a grande maioria das Casas Legislativas Municipais vinculou inconstitucionalmente a remuneração de Edis e Prefeitos ao percentual de cinco por cento da receita. Esta conjuntura levou o Tribunal de Contas a editar uma resolução em que – diante da vigência do mencionado princípio da anterioridade – determinava às Câmaras Municipais a adoção das resoluções editadas na legislatura imediatamente anterior. Após muitos questionamentos sobre a jurisdição da resolução do Tribunal, a questão finalmente chegou à alçada do Superior Tribunal de Justiça. Resultado: foi ratificada a competência do TCE para apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público, bem como foi mantida a determinação pelo ressarcimento dos valores recebidos “a maior”. Fecho o parêntese⁴.

A reforma constitucional aprovada em março deste ano trouxe significativos avanços na sistemática da remuneração dos Agentes Políticos municipais⁵. Aboliu-se o princípio da anterioridade. *A priori*, este item pode soar como um passo atrás. No entanto, acabará possibilitando uma sensível diminuição das que-relas em torno da questão, porquanto ao ser detectada qualquer eiva legal poderá o Tribunal de Contas determinar que, na mesma

legislatura, os próprios Parlamentares editem nova norma, desta feita consentânea com os paradigmas constitucionais. As deturpações que aconteciam no passado certamente tenderão a diminuir graças a uma maior consciência política e de cidadania da população. O povo, cada vez mais, está atento às deliberações dissociadas do interesse da coletividade.

Para regozijo de *Montesquieu* foi restaurado o equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo, haja vista a obrigatoriedade da edição de LEI para a fixação e majoração da remuneração dos Agentes Políticos. Para conhecimento dos cidadãos, os valores dos estipêndios deverão ser publicados anualmente. A remuneração (subsídio) haverá de ser estatuída em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Decerto que nada obstará a criação de verba indenizatória em favor do Presidente da Câmara e do Prefeito, desde que fique manifesta a natureza compensatória decorrente da representatividade do Poder ⁶.

Instituiu-se um limite máximo de remuneração tanto para os servidores como para os Agentes Políticos. Nenhuma espécie remuneratória: vencimentos, subsídios ou proventos da administração pública nacional poderá ultrapassar o valor do subsídio pago aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Além deste limite remuneratório geral – a ser observado inclusive pelo Prefeito – foram mantidos para os Edis os limites de setenta e cinco por cento do subsídio do Deputado Estadual e de cinco por cento da receita do Município. No entanto, na mesma senda da restauração do equilíbrio interpoderes, o subsídio do Prefeito deixou de limitar a remuneração dos Vereadores.

Estas foram, portanto, as principais alterações no ordenamento legal regulador da remuneração dos Prefeitos e Vereadores. Além de propiciarem maior racionalidade nos gastos públicos, não há se olvidar suas repercussões no que respeita à moralidade e publicidade na gestão da *res* pública. Munidos da noção da

razoabilidade, equidade, espírito público e obedecidos os novos delineamentos constitucionais é de esperar que nas próximas legislaturas sejam sensivelmente mitigadas as irregularidades concernentes à remuneração dos Agentes Políticos Municipais.

NOTAS

1 – Na vigência da CF de 1946, o Ato Institucional 02/65 determinava: “Os Vereadores não perceberão remuneração, seja a que título for”. No ordenamento jurídico anterior (1967/1969), o exercício do mandato legislativo passou a ser subsidiado nos Municípios com mais de duzentos mil habitantes. Posteriormente, com a EC 04/75, o benefício foi estendido a todas as Edilidades nos limites consignados em lei complementar federal (25/75; 38/83 e 45/85).

2 – O Constituinte originário de 1988 regulou a remuneração dos Agentes Políticos municipais no Artigo 29, inciso V. Com a Emenda Constitucional 01/92 foi alterada a redação dos incisos VI e VII do mesmo Artigo para estabelecer os limites remuneratórios.

3 – Sem embargo das contribuições de outros pensadores – como Aristóteles e Locke – foi *Montesquieu*, no seu clássico “Espírito das Leis”, quem elaborou uma sistematização completa sobre a divisão dos Poderes, que veio a se transformar em verdadeiro dogma na ciência constitucional. Hodiernamente, a doutrina, fazendo uma reinterpretação da teoria original, preconiza a unidade do Poder estatal, separando as “funções” do Estado em Executiva, Legislativa e Judiciante.

4 – O Artigo 167, IV da CF veda a vinculação à receita. O STJ, por meio do ROMS 5456/PE, considerou correta a aplicação da Resolução TC 07/93, tendo, inclusive, ratificado a Súmula 347 do STF que confere aos Tribunais de Contas, à luz do disposto nos Artigos 71 a 75 da CF/88, a competência para apreciar a constitucionalidade das leis e atos normativos do Poder Público.

5 – A Emenda Constitucional Nº 19, promulga-

da em junho de 1998, estabeleceu os novos critérios remuneratórios dos Agentes Políticos municipais ao dar nova redação aos incisos V e VI do Artigo 29 e X e XI do Artigo 37, assim como ao introduzir o § 4º no Artigo 39 da Lei Maior.

6 – Sobre a natureza indenizatória – e não

remuneratória – das verbas instituídas em favor dos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, ver decisão do STF RE 94227/1; 18.03.93.

() Valdecir Fernandes Pascoal, Auditor
(Substituto de Conselheiro) do TCE - PE*