



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Vara Cível da Comarca de Brasileia

Autos n.º 0700009-73.2021.8.01.0003
Classe Ação Popular
Autor Valdemir da Silva
Réu Câmara Municipal de Brasília

Sentença

Trata-se de Ação Popular, com pedido liminar, ajuizada por Valdemir da Silva, em face da Câmara Municipal de Brasileia/AC, apontando a incidência de atos lesivos ao patrimônio público municipal.

Em síntese, o pedido do autor está fundado no aumento dos subsídios dos membros da Câmara dos Vereados de Brasileia, qual teria ocorrido em desconformidade aos preceitos legais.

Alega que o Projeto de Resolução n. 001 de 30 de novembro de 2020 estabeleceu um aumento considerável na remuneração dos vereadores, presidente e vice-presidente da mesa diretora e primeiro secretário.

Destaca que a Lei Orgânica do Município de Brasileia prevê prazo de 30 (trinta) dias antes do pleito eleitoral para fixação de subsídios dos vereadores, sendo que o projeto foi aprovado em 8 de dezembro de 2020, isto é, após as eleições, com publicação naquele mês.

Impugna, ainda, a aprovação do Projeto de Lei n. 002 de 30 de novembro de 2020, qual concede décimo terceiro salários aos vereadores, prefeito e vice-prefeito do Município de Brasileia/AC, antes inexistentes, em razão de não ter observado o prazo de cento e oitenta dias anteriores ao término do mandato do titular, por se tratar de criação de despesa, o qual também foi publicado em dezembro de 2020.

Por fim, requereu concessão da tutela de urgência a fim de que seja determinada a suspensão dos efeitos do Projeto de Resolução n. 001/2020, bem como, do Projeto de Lei n. 002/2020, a qual restou indeferida (fls. 43/44).

Devidamente citada, a Câmara Municipal de Brasileia apresentou contestação, fls. 52/58, por meio da qual argumentou, em síntese, que os Projetos de Resolução 001/2020 e 002/2020 foram aprovados na sessão realizada em 08 de dezembro de 2020, após o pleito eleitoral, em razão da pandemia, porém atenderam as normas e previsões orçamentárias do município e da Câmara Municipal de Brasileia.

Asseverou que o valor a ser gasto com os subsídios dos vereadores perfaz o montante de R\$ 1.609.920,00 (um milhão, seiscentos e nove mil e novecentos e vinte reais), a



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Vara Cível da Comarca de Brasileia

representar 2,63% da receita líquida municipal, além de o gasto estar alinhado com o Art. 29-A, parágrafo primeiro, da Constituição Federal.

Em 06 de julho de 2021 foi realizada audiência de instrução e julgamento, oportunidade em que foi colhido o depoimento pessoal do autor e ouvidas as testemunhas arroladas pelas partes.

Valdemir da Silva apresentou alegações finais às fls. 106/109, onde reiterou, em resumo, os termos da inicial, pugnando pela procedência do pedido.

A Câmara Municipal de Brasileia, em sede de contestação, argumentou, em resumo: **1) Preliminarmente:** **a)** ilegitimidade ativa, diante da falta de prova de ser o autor eleitor em pelo gozo de seus direitos políticos. **b)** inadequação da via eleita, pois a ação popular não deve ser empregada para impugnar interesses coletivos ou individuais homogêneos, bem como para questionar a concessão de aumento dos subsídios de vereadores. **2) No mérito:** **a)** da incompatibilidade do Art. 22 da Lei Orgânica Municipal à luz do Art. 21, II, da LC 101/2000. **b)** da possibilidade de atualização dos subsídios. **c)** da ausência de violação ao inc. II, Art. 21, da LC 101/2000. **d)** da previsão do décimo terceiro salário aos vereadores.

Instado a se manifestar, o Ministério Público rebateu todas as preliminares levantadas pela parte requerida e, no mérito, se manifestou pela procedência do pedido, por entender terem sido os Projetos votados a destempo, além de que quanto à Lei 002/2020, a discorrer sobre o décimo terceiro salário, está a violar o ordenamento jurídico, mais precisamente o Art. 16 da LC 101/2000, já que a Câmara Municipal não demonstrou ter realizado a estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos dois exercícios subsequentes da entrada em vigor (2023/2024), bem como a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária financeira com a lei orçamentária anual, com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

É o que merecia nota.

Passo a decidir.

1. Quanto à preliminar de *ilegitimidade ativa*, diante da falta de prova de estar o autor em pleno gozo de seus direitos políticos, tenho que não merece guarida.

Tem-se que neste ponto basta a apresentação do título de eleitor, conforme juntado à fl. 16, cabendo à parte contrária comprovar a irregularidade e, conseqüentemente, a ilegitimidade da parte, o que não ocorreu, motivo pelo qual **rejeito** a preliminar levantada.

2. No que tange à preliminar *inadequação da via eleita*, de igual sorte não deve prosperar, haja vista que ação visa a resguardar o erário e ataca o diploma normativo

2



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Vara Cível da Comarca de Brasileia

em seus efeitos concretos, em consonância com o artigo 1º da Lei n. 4737/65, motivo pelo qual a **rejeito**.

Ultrapassadas essas preliminares, avanço ao estudo do **mérito**.

1. Inicialmente, aponto que não se observa qualquer demonstração de que os reajustes não encontraram abrigo no orçamento anual, nem que deles resultou alguma concreta lesão aos princípios e disposições constitucionais contidas no já referido art. 29 da Constituição Federal, sobretudo em atenção aos documentos juntados às fls. 61/62.

2. Em relação à inobservância do tempo de 180 dias, descrita na Lei de Responsabilidade Fiscal, não se deve aplicar ao caso.

Como se sabe, o inciso VI do art. 29 da Constituição Federal tem a seguinte redação, alterada pela Emenda Constitucional 25/2000:

'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: [...]'.

Em sintonia com a Carta Maior, a Constituição Estadual refere, de forma expressa, que a remuneração dos Vereadores será fixada em cada legislatura para a subsequente, *in verbis*:

Art. 21. A remuneração do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente.

Inicialmente, é importante considerar que há diferença entre os cargos exercidos pelos Vereadores e os demais servidores do quadro geral, não se olvidando que o gênero agentes públicos compreende as espécies agentes políticos, servidores públicos temporários, servidores públicos celetistas e servidores públicos estatutários.

Os agentes políticos, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Melo¹:

“(...) são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e os respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e Vereadores”.

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, p. 257.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Vara Cível da Comarca de Brasileia

Observa-se, assim, que os Vereadores se enquadram na categoria de agentes políticos, distinta, no caso, dos servidores públicos do quadro geral.

É inegável que, no que se refere à normativa aprovada, a tratar dos subsídios dos vereadores, que foi respeitado o princípio da anterioridade (art. 29, VI, da Constituição Federal e art. 21 da Constituição Estadual), que determina que somente antes do final da legislatura é que, por meio de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores (art. 29, V, da CF), deve ser fixada a remuneração devida a tais agentes políticos.

Cumprir ter presente que a própria Constituição Federal, no que tange à remuneração dos Vereadores, delineou rigorosas e extenuantes normas para a respectiva fixação do subsídio desses agentes políticos, sendo que nenhuma das normas, conforme se destaca da inicial desta ação popular, restou transgredida pelos legisladores do Município de Brasileia.

No caso da fixação do subsídio dos Vereadores, Prefeito e Secretários, o emprego compete à da Câmara Municipal para valer somente na legislatura seguinte, a fim de preservar os postulados republicanos da moralidade, transparência e impessoalidade.

Com a devida vênia, em relação à vedação estabelecida no artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não vejo como óbice à validade do preceito impugnado, visto que a necessidade de disposição legal que estabeleça a remuneração dos agentes políticos que administrarão a cidade no quadriênio seguinte decorre da própria Constituição Federal.

Tem-se que o artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal é de aplicação restrita às despesas com pessoal, a obedecer, aí sim, a anterioridade aos cento e oitenta dias que antecedem ao final do mandato do titular do Poder Executivo. Friso, não há como se aplicar esta norma restritiva aos agentes políticos, pois para esses, encontra texto expresso na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

E mais, em voto proferido pela Ministra Ellen Gracie, no RE 494.253-AgR, sua Excelência pronunciou-se no sentido de que a fixação dos subsídios de vereadores é de competência exclusiva da Câmara Municipal, a qual deve respeitar as prescrições estabelecidas na Lei Orgânica Municipal, na Constituição do respectivo Estado, bem como na Constituição Federal, sendo que em nada se falou sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, por ser inaplicável ao caso.

Aliás, especificamente em relação à prescrição estabelecida na Constituição Federal, quanto à impossibilidade de aumento remuneratório no curso da legislatura, o Supremo Tribunal Federal, por meio de diversos julgados, vem sistematicamente se posicionando no sentido de que a remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores, será fixada pela Câmara Municipal, **para a legislatura subsequente, em observância ao**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Vara Cível da Comarca de Brasileia

disposto no art. 29, VI, da Constituição Federal, sendo este autoaplicável, devendo o subsídio dos agentes políticos ser fixado até o final de uma legislatura para produzirem efeitos na seguinte. Não se fala, assim, no ponto, em observância à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, cito os seguintes julgados proferidos por ambas as Turmas da Suprema Corte:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. REQUISITOS PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO POPULAR. LEIS QUE CONCEDERAM REAJUSTE DE AGENTES POLÍTICOS NO CURSO DA MESMA LEGISLATURA. IMPOSSIBILIDADE. 1. A jurisprudência desta Corte se orienta no sentido de que a própria ilegalidade do ato praticado configura lesividade ao erário, sendo legítima a interposição da ação popular. Precedentes. 2. O Supremo Tribunal Federal assentou que o art. 29, V, da Constituição Federal é autoaplicável, devendo o subsídio dos agentes políticos ser fixado até o final de uma legislatura para produzirem efeitos na seguinte. Precedentes. 3. Para dissentir da conclusão firmada pelo Tribunal de origem, no sentido de que o Decreto Legislativo nº 156/1996 e a Resolução nº 157/1996 implicaram reajuste da remuneração dos agravantes e produziram efeitos na mesma legislatura, seria imprescindível a análise das normas locais acima mencionadas, bem como o reexame dos fatos e do material probatório constantes dos autos, providências vedadas neste momento processual (Súmulas 279 e 280/STF). 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento' (AI 745.203-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma). 'Ementa: Prefeito. Subsídio. Art. 29, V, da Constituição Federal. Precedente da Suprema Corte. 1. Já assentou a Suprema Corte que a norma do art. 29, V, da Constituição Federal é auto-aplicável. 2. O subsídio do prefeito é fixado pela Câmara Municipal até o final da legislatura para vigorar na subsequente. 3. Recurso extraordinário desprovido' (RE 204.889/SP, Rel. Min. Menezes Direito, Primeira Turma).

VEREADORES. REMUNERAÇÃO. OMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 29, INCISO V. E da competência privativa da Câmara Municipal fixar, até o final da legislatura, para vigorar na subsequente, a remuneração dos vereadores. O sistema de remuneração deve constituir conteúdo da Lei Orgânica Municipal - porque se trata de assunto de sua competência -, a qual, porem, deve respeitar as prescrições

5



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Vara Cível da Comarca de Brasileia

estabelecidas no mandamento constitucional (inciso V do artigo 29), que é norma de eficácia plena e auto-aplicável. Recurso extraordinário não conhecido' (RE 122.521/MA, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma). 'Ementa: CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADORES. REMUNERAÇÃO. FIXAÇÃO. LEGISLATURA SUBSEQÜENTE. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. CF/88, ART. 29, V. 1. Princípio da anterioridade - A remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente (CF, art. 29, V). Precedentes. 2. As razões do regimental não atacam os fundamentos da decisão agravada. 3. Agravo regimental improvido' (RE 229.122-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma).

Ademais, relevante registrar que essa orientação é igualmente perfilhada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, senão vejamos:

APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO POPULAR. AUMENTO DE SUBSÍDIOS VEREADORES, DO PREFEITO E DO VICE-PREFEITO, E DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS. LEIS MUNICIPAIS Nº 3.441/2010, 3.506/2012 E 3.507/2012. PRELIMINAR.

- 1. Preliminar de inadequação da via eleita rejeitada.*
- 2. No que se refere às Leis nº 3.441/2011 (que fixou o subsídio dos Vereadores para a legislatura 2013-2016) e 3.506/2012 (que fixou o subsídio do Prefeito a partir de 1º de janeiro de 2013), foi respeitado o princípio da anterioridade (art. 29, VI, da Constituição Federal e art. 11 da Constituição Estadual), que determina que somente antes do final da legislatura em curso e antes da realização das eleições para os respectivos cargos é que, por meio de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores (art. 29, V, da CF), deve ser fixada a remuneração devida a tais agentes políticos. A própria Constituição Federal, no que se refere à remuneração dos Vereadores, traçou rígidas e exaustivas normas para a respectiva fixação do subsídio de tais agentes políticos, e nenhuma de tais normas, ao que se vê da inicial da ação popular, restou desobedecida pelos legisladores do Município de São Sebastião do Caí.*
- 3. Quanto à Lei Municipal nº 3.507/2012, que fixou o subsídio dos Secretários Municipais a partir de janeiro de 2013, também restou atendido o previsto no art. 29, V, da Constituição Federal, que determina que essa fixação decorra de lei de iniciativa da Câmara Municipal, "observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, e 153, § 2º, I" da Constituição Federal. Ali não há remissão expressa*

6



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Vara Cível da Comarca de Brasileia

ao art. 169, § 1º, da Carta Federal, o que se justifica pelo fato de que a remuneração dos agentes políticos municipais não envolve ação governamental nova, ou de iniciativa político-administrativa do administrador de então, que para ser encaminhada dependa, necessariamente, de prévia autorização na lei de diretrizes orçamentárias do ano em curso e existência de disponibilidade orçamentária prevista na lei do orçamento.

4. O óbice do art. 21 da LRF não se aplica para a fixação dos subsídios de Vereadores, Prefeitos e Secretários, justamente porque resulta da própria Constituição Federal a necessidade de que, anteriormente ao fim do mandato atual do Administrador Municipal, sejam estabelecidos os novos valores de subsídio, os quais, ademais, somente vigorarão para o quadriênio seguinte.

5. Ação julgada procedente na origem.

PRELIMINAR REJEITADA, POR UNANIMIDADE E APELAÇÕES PROVIDAS, POR MAIORIA, NA FORMA DO ART. 942, DO CPC/2015. (TJRS. Apelação Cível Nº 70067602284).

E como se não bastasse, importante mencionar que o limite de 180 dias anteriores ao término do mandato do titular do Poder para o gravame do orçamento com despesas de pessoal, teve como objetivo pelo legislador complementar impedir proveitos eleitoreiros ao ocupante do cargo eletivo em eleição futura, a evitar que, na véspera da eleição, procurasse apoio eleitoral no conjunto de servidores a ele subordinado, em total deslealdade aos seus concorrentes.

Por outro lado, em se tratando de aumento dos subsídios dos agentes políticos, a conjuntura é categoricamente distinta, visto que casual aumento, mesmo que em obediência ao prazo na Lei de Responsabilidade Fiscal, em nada influenciará nas eleições, muito pelo contrário, visto que o fator “moralidade” que muito se discute no cenário político, principalmente neste momento de pandemia, é sempre visto com certa suspeita pela população e, mais precisamente, pelo eleitor.

3. No que concerne ao inconformismo em relação ao décimo terceiro, importa fazer algumas considerações.

Segundo decisão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 650.898/RS, restou fixada a tese de que o pagamento de terço de férias e 13º salário é compatível com o texto constitucional.

Segundo o Acórdão, a possibilidade de pagamento de 13º subsídio a prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, não encontra óbice na Constituição Federal, devendo ser observados os demais requisitos de validade para tanto, notadamente a Lei Orgânica do



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Vara Cível da Comarca de Brasileia

Município, devendo a previsão se dar, necessariamente, mediante a edição de lei específica, que fixe o valor dos subsídios, além de que, por se tratar de instituição de despesa continuada, deve-se levar em conta a realidade financeira do município, a LDO, a LOA, a LRF e os limites do artigo 29-A e parágrafo 1º da Constituição Federal o que, a meu ver, restou observado no caso, conforme a documentação juntada.

4. Por fim, no que se refere à inobservância do prazo estipulado pela Lei Orgânica Municipal, entendo que neste ponto assiste razão ao autor.

É de sabença uníssona que em razão do preceito do art. 29, VI, da Constituição Federal, fica proibida a alteração da remuneração dos Vereadores no curso da legislatura, devendo ser obrigatoriamente fixada por lei de iniciativa da respectiva Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente (princípio da anterioridade), **observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica.**

Esse entendimento está em total consonância com a autonomia política deferida aos Municípios pela Constituição da República, a qual se manifesta pela capacidade de auto-organização (lei orgânica própria); capacidade de autogoverno (eletividade dos Prefeitos e Vereadores); capacidade normativa própria (competência exclusiva e suplementar) e capacidade de autoadministração.

Assim, cogente concluir que, observados os preceitos estabelecidos na Constituição Federal, notadamente o princípio da anterioridade, incumbe à Lei Orgânica do ente municipal definir o prazo para aprovação da alteração do subsídio dos vereadores para a legislatura subsequente, não havendo que se falar em incompatibilidade entre o Art. 22 da Lei Orgânica Municipal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, impende analisar o que dispõe a Lei Orgânica do Município de Brasileia a respeito, especialmente o artigo 22:

Art. 22 – A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal no último ano da legislatura, até trinta dias antes das eleições municipais, vigorando para a legislatura seguinte, observado o disposto na Constituição Federal.

Por conseguinte, nos termos da legislação municipal de Brasileia, a remuneração dos agentes políticos municipais (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores) deverá ser fixada até 30 dias antes das eleições municipais, o que não foi observado no caso, haja vista que os projetos tiveram suas aprovações e publicações posteriormente às eleições municipais de 2020, o que é incontroverso nos autos.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Vara Cível da Comarca de Brasileia

Assim, restou demonstrado nos autos que o vício alegado pelo autor se submete ao controle típico de legalidade, visto que as normas se mostram ilegais, por contrariarem a Lei Orgânica Municipal.

Com essas considerações, nos termos do Art. 2, "b", da Lei 4.717/1965, **julgo procedente o pedido**, para declarar a nulidade dos atos impugnados, não devendo produzir, assim, qualquer efeito quanto ao aumento dos subsídios e o décimo terceiro salário, diante da flagrante ilegalidade por violação à Lei Orgânica Municipal.

Julgo extinto o processo nos termos do Art. 487, I, do CPC.

Intimem-se as partes e o Ministério Público.

Intime-se o Município de Brasileia para conhecimento e providências cabíveis.

Expeça-se o necessário.

Às providências.

Brasília-(AC), 07 de outubro de 2021.

Gustavo Sirena
Juiz de Direito