



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC Nº
10659/2014**

INTERESSADO: PREFEITURA DE VIANA
ASSUNTO: CONSULTA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, II, da Lei Complementar nº. 451/2008 manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Viana, **GILSON DANIEL BATISTA**, no sentido de que esse Tribunal de Contas se pronuncie acerca do seguinte questionamento:

“caso a Câmara Municipal tenha se omitido na fixação da remuneração do Prefeito e do Vice-Prefeito a vigorar na próxima legislatura, poderá ser aplicada a solução específica definida expressamente na Lei Orgânica Municipal?”

Consta nos autos a Decisão Monocrática Preliminar – DECM n. 2124/2014¹, através da qual a Conselheira Relatora em substituição decidiu notificar o Prefeito, para que no prazo de 20 (vinte) dias apresentasse o parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica, exigido pelo art. 122, § 1º, V, da LC n. 621/12.

O jurisdicionado juntou aos autos cópia de parecer jurídico referente à matéria (fls. 14/49).

¹ Fl. 09.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Encerrando a instrução processual, manifestou-se a 8ª Secretaria de Controle Externo, mediante a OT-C 12/2015, fls. 56/62, pelo conhecimento da consulta e, no mérito, concluiu *pela validade da previsão de padrão remuneratório específico para o subsídio do Prefeito e Vice-Prefeito em Lei Orgânica Municipal*, na hipótese de ser adotado por esta o princípio da anterioridade e haver omissão da Câmara Municipal em fixar os respectivos subsídios para a legislatura subsequente.

Pois bem.

Em suma, o consulente visa dirimir dúvida acerca da validade de previsão específica na Lei Orgânica Municipal de subsídio para o Prefeito e Vice-Prefeito, no caso de a edilidade deixar de fixá-lo para o mandato eletivo seguinte.

De início, insta salientar que embora as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional n. 19/98 tenham retirado a obrigatoriedade de aplicação do **princípio da anterioridade** para a regulamentação da fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, a doutrina e a jurisprudência firmou-se no sentido de que não é proibida sua aplicação, ficando para os Municípios, dotados de autonomia e competência, a liberdade para instituí-lo ou não.

Com a redação introduzida pela EC n. 19/98 o art. 29, V, da Constituição Federal exige apenas que os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais devam ser fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, todos da Carta Maior.

Em que pese a Constituição do Estado do Espírito Santo também ter retirado a regra da anterioridade relativamente ao subsídio do Prefeito e Vice-



Prefeito, constante do art. 26, **resta válida a sua previsão em Lei Orgânica Municipal**, em razão do Princípio federativo e da autonomia dos Municípios.

Cabe ressaltar que a utilização de um padrão remuneratório específico dos agentes políticos do Poder Executivo previsto na Lei Orgânica Municipal somente faz sentido na hipótese de ser exigido o Princípio da anterioridade para a fixação dos referidos subsídios e que a Casa de Leis deixe transcorrer toda a legislatura sem providenciar a fixação dos subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos.

Para o deslinde da questão, é de fundamental importância a observância de uma relevante regra constitucional inspirada pelo intento de racionalização dos gastos públicos com pessoal: o inciso X do art. 37 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 **somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

O texto é claro e peremptório ao exigir que a remuneração de servidores e o subsídio de alguns desses agentes públicos (membros de Poder, titulares de cargo eletivo, Ministro de Estado e Secretários Estaduais e Municipais), **somente possam efetuar-se por lei específica**².

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2015, p. 771.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Sobre o assunto, preceitua Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, *in Direito administrativo descomplicado*, 20. ed. ver. e atual. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 304:

A mais importante alteração introduzida pela referida emenda constitucional diz respeito à exigência de lei ordinária **específica** para que se fixe ou altere remuneração (em sentido amplo) dos servidores públicos. Isso quer dizer que cada alteração de remuneração de qualquer cargo deverá ser **feita por meio de edição de lei ordinária que somente trate deste assunto** - a fixação ou a alteração do valor da remuneração de determinado (ou determinados) cargo.

Quanto à necessidade de lei específica para disciplinar determinados assuntos definidos pela Carta Magna, cumpre transcrever excerto da manifestação da Ministra CÁRMEN LÚCIA, mencionados alhures:

[...] E eu não encontrei, na jurisprudência do Supremo, o cuidado entre o que é lei específica – porque o que for de lei complementar não pode vir por medida provisória. **O que for de lei específica seria uma lei que teria como objetivo uma matéria única**, mas também, às vezes, como processo único. Mas, de toda sorte, aqui, como a Constituição diz “lei específica”, quer dizer, a lei monotemática, aquela que só pode cuidar desse assunto, pareceu-me que realmente não haveria.³

No mesmo sentido, também já se posicionou o Ministro Luiz Fux, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5154. Segundo ele, a expressão “lei específica” aparece em dez ocasiões no texto da Carta Magna, o que revela, a seu ver, **a vontade do constituinte de que esses casos sejam tratados em leis monotemáticas.**

³ STF. Plenário. ADI 4.029/AM. Rel.: Min. LUIZ FUX. Voto da Min. CÁRMEN LÚCIA. 8/3/2012. DJe 125, 27 jun. 2012.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Desse modo, a matéria aqui tratada deve ser objeto de **lei ordinária específica**, visto que a Constituição da República a exige de forma explícita, sendo inadmissível que a fixação dos subsídios dos agentes políticos do executivo se dê por utilização de padrão remuneratório específico previsto em Lei Orgânica Municipal.

Cabe ao Legislativo, soberano para definir o valor devido aos futuros agentes políticos, mediante ponderação da situação econômico-financeira vivenciada pelo Município, em observância ao princípio da razoabilidade, desencadear o procedimento legislativo para fixação dos subsídios aqui tratados.

Tal análise deve ser criteriosa, pelos seguintes motivos: **i)** qualquer aumento de subsídio dos agentes políticos deve estar autorizado pela lei de diretrizes orçamentárias; e, **ii)** observância dos limites para despesa com pessoal de que tratam o art. 169 da CF e a LRF (Lei Complementar nº 101/2000).

A Câmara de vereadores não está obrigada a iniciar o processo legislativo de fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários dentro do prazo estipulado na Lei Orgânica Municipal. Na hipótese de omissão de edição da Lei, o entendimento mais acertado, é que os subsídios permaneçam os mesmos do exercício anterior, admitindo-se apenas a revisão geral anual, prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal.

Este posicionamento é adotado pelo TCE/MT, conforme o seguinte pronunciamento colacionado a seguir:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

Resolução de Consulta nº 01/2009 (DOE 12/02/2009). Agente Político. Subsídio. Fixação fora do prazo estabelecido na Lei Orgânica Municipal. Impossibilidade.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Caso a Lei Orgânica do município estabeleça que os subsídios do prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e/ou vereadores devam ser fixados no último ano da legislatura e antes das eleições municipais, e isso não ocorra, os subsídios para a legislatura seguinte permanecerão os mesmos que estejam em vigência no município. Não obstante, é admitida a recomposição do poder aquisitivo, por meio de revisão geral anual, para correção das perdas inflacionárias do período. (*grifou-se*)

No caso, no exemplo apresentado pela Municipalidade, se não fixado o subsídio para a legislatura seguinte, este deverá ser idêntico ao maior salário pago a servidor do quadro municipal, excluídas vantagens pessoais, acrescido de um percentual. Tal critério mostra-se impreciso, temerário e potencialmente **lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa**.

Ora, adotar critério incerto, remetendo a remuneração de agentes públicos, que se situam no topo da estrutura funcional do Município, a dos demais servidores públicos, pode comprometer o orçamento ou até mesmo ensejar a extrapolação do limite imposto com despesa de pessoal, principalmente no momento atual, em que o País passa por crise econômica avassaladora.

Ademais, a iniciativa de lei para o aumento dos vencimentos dos servidores do Executivo Municipal é de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, razão pela qual não poderia a Lei Orgânica atrelar os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito ao maior salário pago a servidor da municipalidade.

Com efeito, se isto ocorrer, na hipótese do Prefeito candidato à reeleição ter ciência da inércia da edilidade na elaboração da Lei para fixar o seu futuro subsídio, caso reeleito, se quisesse ele mesmo reajustá-lo, bastaria elevar os vencimentos do paradigma, situação em que estaria legislando em causa própria e burlando o sistema constitucional remuneratório.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Ante o exposto, pugna o **Ministério Público de Contas** pelo conhecimento da consulta, respondendo-a no sentido de que ***é inconstitucional a previsão de padrão remuneratório específico para o subsídio do Prefeito e Vice-Prefeito em Lei Orgânica Municipal***, na hipótese de haver omissão da Câmara Municipal em fixar os respectivos subsídios para a legislatura subsequente.

Vitória, 10 de novembro de 2015.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS