

Ementa: Recomposição automática do teto remuneratório do serviço público municipal. Inadmissibilidade. Imprescindibilidade de lei específica.

1 Relatório

Trata-se de consulta formulada pela Promotora de Justiça Gisele Stela Martins Araújo, da Comarca de Alfenas, relacionada à legalidade de eventual “renúncia” à recomposição de subsídios pelo prefeito durante o mandato de 2009/2012, com incidência direta no teto remuneratório do município.

Um servidor levantou a questão de que o congelamento do teto remuneratório por quatro anos lhe teria acarretado prejuízos financeiros porquanto a “revisão” somente se deu a partir de 2013 e com valores defasados.

Em síntese, é o relatório.

2 Fundamentação

Em consonância com a Carta Magna vigente, os subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, como dispõem os artigos 37, inciso XI, 39, § 4.º, 150, inciso II, 153, inciso III e § 2.º, I, da Constituição Federal, ao passo que os subsídios dos vereadores, podendo ser fixados por resolução da Câmara Municipal, serão fixados em cada legislatura para a subsequente, observados, em ambos os casos, os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os limites indicados na própria Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 29 – (...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais 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;

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: (...)

Desse modo, para o reajuste dos subsídios dos agentes políticos municipais, é mister a existência de lei específica ou resolução que fixe os valores correspondentes, devendo ser observados os limites constitucionais para reajustar o subsídio dos vereadores (notadamente os artigos 29, V, 29, VI e alíneas, tendo em vista o subsídio dos deputados estaduais), 29, VII (despesas com remuneração dos vereadores não poderão ultrapassar o limite de 5% da receita do município) e 29-A, §1.º (a Câmara Municipal não gastará mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o subsídio dos vereadores).

O reajuste do **subsídio dos vereadores** deve observar, ainda, o **princípio da anterioridade da legislatura**, consagrado no artigo 29, VI da CF/88, retrotranscrito, o qual prevê a obrigatoriedade de fixação da remuneração em cada legislatura para a subsequente.

Por sua vez, nos termos do artigo 29, V (modificado pela Emenda Constitucional n.º 19/1998), a fixação dos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais não observa o princípio da anterioridade de legislatura, **salvo disposição contrária na respectiva lei orgânica**.

Como se vê, respeitando o poder de auto-organização dos municípios, a lei orgânica municipal poderá estender a regra da anterioridade de legislatura para a fixação dos subsídios supramencionados, **uma vez que a CF/88 – ao suprimir referida regra – não a proibiu, deixando apenas de exigí-la, sendo, portanto, facultativa a sua adoção**.

Seja qual for o modo adotado para fixação do subsídio do prefeito, ele passa a ser referência no município para os fins de enquadramento do teto remuneratório, nos termos do artigo 37, inciso XI, da Carta Magna:

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:

[...]

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, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

Percebe-se que o ordenamento prevê tetos remuneratórios geral e específicos. O geral, como cediço, é o subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal que serve de parâmetro para todos os poderes da União, estados, Distrito Federal e municípios.

No que concerne ao teto específico (ou subteto), foi fixado o subsídio do prefeito para os municípios, enquanto que para os estados e para o Distrito Federal foram previstos três subtetos: 1.º) no Executivo, o subsídio mensal do governador; 2.º) no Legislativo, o subsídio dos deputados estaduais e distritais; 3.º) no Judiciário, o subsídio dos desembargadores do Tribunal de Justiça, limite aplicável aos membros do Ministério Público, aos procuradores e aos defensores.

Uma das inovações da reforma administrativa de 1998 (Emenda Constitucional n.º 19), contudo, foi a institucionalização do *princípio da periodicidade*, ou seja, a garantia de que, anualmente, haverá uma revisão geral nos vencimentos do funcionalismo público, para cobrir a perda inflacionária medida durante um ano, prevista no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, que assim dispõe:

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 § 4.º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

3 Da dúvida da Promotora de Justiça solicitante

Denota-se dos documentos apresentados a esta coordenadoria que determinado servidor do município de Alfenas questiona a inércia em promover a revisão geral anual no subsídio do *alcaide* (mandato 2009/2012), teto remuneratório do funcionalismo municipal.

Segundo o reclamante, a conduta do ex-prefeito teria impedido indevidamente a recomposição remuneratória dos servidores públicos municipais, tendo em vista que esta esbarraria no limite do vencimento do Chefe do Executivo municipal.

Alega ele que, para o mandato de 2013/2016, o valor do subsídio do prefeito foi tomado com base no último subsídio pago em 2012, uma vez que a Câmara Municipal deixou de fixá-lo, com fulcro na permissão contida no artigo 28 da Lei Orgânica do Município de Alfenas⁵², prolongando, com isso, a defasagem na recomposição do teto salarial.

Aduz que, mesmo durante o mandato 2013/2016, a recomposição dos subsídios do então prefeito baseou-se no valor de R\$ 15.650, quando o correto, segundo ele, seria R\$ 18.679,59.

Em suma, ele sustenta que a liberalidade do Chefe do Executivo, no mandato 2009/2012, prejudicou os servidores públicos no que diz respeito ao congelamento do teto remuneratório municipal.

Pois bem, a fixação dos subsídios do prefeito para os mandatos de 2009/2012 e 2013/2016, como notícia a documentação anexa, deu-se com base nos comandos legais.

Assim, a questão a ser enfrentada reside apenas na verificação de ser ou não automática e obrigatória a revisão geral do subsídio do prefeito e, consequentemente, do teto remuneratório dos servidores públicos municipais, previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal.

Ora, o direito à revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos, prevista no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, não se contrapõe e muito menos supera o comando também constitucional que prevê o teto dos vencimentos no serviço público municipal, que é o subsídio do prefeito.

Não se ignora o direito à revisão geral anual nos vencimentos dos servidores públicos municipais. No entanto, em hipótese alguma ela pode servir de amparo para quem quer que seja vir a obter vencimentos superiores aos do subsídio fixado para o prefeito. Mais diretamente, qualquer valor que superar o subsídio do Chefe do Executivo municipal deverá ser glosado.

Assim, absolutamente desarrazoado pretender impor ao ente federativo, no caso o município de Alfenas, que realize compulsória, anual e automática revisão de seu teto remuneratório, sob pena de completo desvirtuamento dos preceitos que impulsionam a existência de tal limite referencial.

A estipulação do teto de retribuição dos servidores públicos deve ser, de fato, uma forma de moralizar e de trazer maior credibilidade à administração pública perante a população. Consoante o entendimento de Paulo Modesto⁵³, há consenso de que a mais precisa definição dos limites de remuneração no setor público constitui um imperativo ético, sem o qual é impossível conter hipóteses de apropriação da coisa pública por grupos restritos de agentes, especialmente nos estratos mais elevados do Estado.

Nesse norte, não há que se falar em recomposição automática dos subsídios do prefeito e, consequentemente, do teto remuneratório daquele ente federativo. Para a implementação de tal recomposição, imprescindível se torna a edição de lei municipal específica.

Dessa forma, respeitada a independência funcional do Promotor de Justiça Natural, são essas as ponderações que este Centro de Apoio Operacional julga pertinentes, sem caráter vinculativo.

Remeta-se cópia, via e-mail, ao órgão de execução ministerial solicitante, com posterior arquivamento do presente expediente.

Registre-se e cumpra-se.

Belo Horizonte, 9 de março de 2017.

José Carlos Fernandes Júnior
Promotor de Justiça
Coordenador do CAO Patrimônio Público

⁵² “Art. 28. Deixando a Câmara Municipal de fixar os valores dos subsídios dos agentes políticos, prevalecerão como devidos aqueles pagos por último no ano em que deveria ter se dado.”

⁵³ MODESTO, Paulo. Teto Constitucional de Remuneração dos agentes públicos: Uma crônica de mutações e emendas constitucionais. *Revista de Direito Administrativo* n.º 222, p. 1-21, outubro/dezembro 2000.