

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE BAIXA GRANDE**

**PROCESSO Nº 05635e19**

**PARECER Nº 00743-19**

**T.P.B. Nº 25/2019**

**FIXAÇÃO DO SUBSÍDIO DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS E DA REMUNERAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E DE FUNÇÕES DE CONFIANÇA. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA.**

1) A fixação do subsídio dos Secretários Municipais deve ocorrer na legislatura anterior para surtir efeitos na subsequente, em obediência ao princípio da anterioridade. Além disso, deve ser efetivada em parcela única, por intermédio de Lei específica de iniciativa da Câmara Municipal, observado o teto remuneratório disposto constitucionalmente.

2) O valor da remuneração de cargos em comissão e de funções de confiança também deve ser fixado ou alterado por Lei específica.

3) Atendidos os requisitos formais e materiais previstos constitucional e legalmente, como, por exemplo, iniciativa, quórum de votação e publicação, pode-se dizer que a Lei instituidora do subsídio dos Secretários Municipais ou da remuneração de cargos em comissão e de funções de confiança é existente, válida e eficaz.

O Presidente e o Vereador da Câmara do **MUNICÍPIO DE BAIXA GRANDE**, Sr. Amós de Souza Borges Jr. e Sr. Elias Ferreira da Silva, por intermédio de expediente endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 05635e19, questiona-nos:

“- O município de Baixa Grande pode fazer projeto de Lei que visa regulamentar a estrutura da gestão e nesta fixar os valores dos subsídios dos secretários?”

- Pode o Município de Baixa Grande, fixar valores de remuneração ou alterá-los de cargos em comissão e de funções de confiança, na mesma lei que regulamenta a estrutura da gestão municipal?”

Inicialmente, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Dito isso, **no que se refere ao primeiro questionamento dos Consulentes**, cumpre anotar que o artigo 29, V e VI, da Constituição Federal assim dispõe:

“Art. 29 O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendido os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

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:

a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais.

(...)”

Da leitura dos preceitos acima transcritos, extrai-se que a Constituição Federal tratou expressamente do princípio da anterioridade apenas quando dispôs acerca do subsídio dos Vereadores, sendo omissa em relação à fixação da remuneração dos Prefeitos, dos Vice-Prefeitos e dos Secretários Municipais.

Por sua vez, a Constituição do Estado da Bahia, nos artigos 71, VIII, e 88, determina somente que a fixação dos subsídios do Governador, do Vice-Governador, dos Secretários Estaduais e dos Deputados deverá observar o quanto disposto na Constituição Federal.

Em que pese a inexistência de uniformização na doutrina a respeito da matéria, atualmente, este Tribunal filia-se à corrente dos que entendem ser obrigatória a observância do princípio da anterioridade na fixação dos subsídios de todos os Agentes Políticos Municipais, inclusive Secretários Municipais, com base em uma interpretação sistemática do texto constitucional, notadamente em virtude do quanto disposto no *caput* do seu artigo 37, o qual impõe que a Administração Pública deve observar, dentre outros, os princípios da impessoalidade e da moralidade.

Nesse sentido, vale trazer a lume o pensamento do Doutrinador Jair Eduardo Santana, em sua Obra intitulada “Subsídio de agentes políticos municipais”, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2004, páginas 68/69, a saber:

“Temos que a Constituição Federal não exige, expressamente, observância à anterioridade. Mas nos parece razoável que se cumpra tal exigência (...).

Até mesmo para se efetivar os princípios da moralidade administrativa, impessoalidade e razoabilidade.

Devemos reconhecer a normatividade dos princípios e a hegemonia normativa dos princípios em relação às regras. Na verdade, não se trata de teoria muito recente. No Brasil já houve decisões no STF que acolheram esse entendimento já em 1951. Apesar disso, jurisprudência e doutrina tradicional, de modo geral, ainda não admitem que seja aberta a possibilidade de fundamentação com base em princípios.

Entendendo o princípio da razoabilidade, como o fez Agustin Gordillo, como uma das formas de expressão da legalidade; ou, como Recaséns Siches, que é o método próprio do direito, chegaremos à conclusão que propugnamos.

Não significa que o princípio da anterioridade, após a EC nº 19/98, deixou de ser obrigatório, quando da fixação dos subsídios para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais. **Estamos convencidos de que o critério de fixação da remuneração na legislatura antecedente não foi banido da Lei Maior Federal — ainda que lá não esteja expressamente. Assim, é importante ressaltar que a anterioridade decorre não do comando suprimido pela EC nº 19 de 1998, mas dos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, contidos no artigo 37, caput, da Carta Política Federal, além de outros, como os da razoabilidade (princípio explícito em algumas constituições estaduais) e da finalidade pública.**” (destaques aditados)

Logo, a remuneração dos Secretários Municipais deve ser fixada na legislatura anterior para surtir efeitos na subsequente, em obediência ao princípio da anterioridade.

Vale ressaltar, inclusive, que o “Guia de Orientação aos Gestores Municipais, Encerramento de Mandato 2016”, editado por este Tribunal, páginas 34/35, instrui que:

“Os subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais serão, obrigatoriamente, fixados em valores absolutos, por Lei de iniciativa da Câmara Municipal, em cada legislatura para vigor na subsequente, devendo-se observar o quanto contido na Instrução TCM nº 01/04, disponível no site deste Tribunal ([www.tcm.ba.gov.br](http://www.tcm.ba.gov.br)).” (destaques aditados)

Ultrapassada tal matéria, imperioso tecer algumas considerações acerca do processo legislativo da Lei que fixa o subsídio dos Secretários Municipais.

Da leitura do artigo 29, V, da CF, verifica-se que a fixação do subsídio dos Secretários Municipais deve ser efetivada em parcela única, por **Lei específica** de iniciativa da Câmara Municipal, observado o teto remuneratório disposto constitucionalmente.

Para corroborar o entendimento acima expendido, vale trazer a lume o posicionamento perfilhado pelo E. Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI 3491/RS, que teve como Relator o Exmo. Ministro Carlos Britto. Confira-se:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 4º DA LEI Nº 11.894, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2003. - A Lei Maior impôs tratamento jurídico diferenciado entre a classe dos servidores públicos em geral e o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais. Estes agentes públicos, que se situam no topo da estrutura funcional de cada poder orgânico da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, são remunerados exclusivamente por subsídios, cuja fixação ou alteração é matéria reservada à lei específica, observada, em cada caso, a respectiva iniciativa (incisos X e XI do art. 37 da CF/88). - O dispositivo legal impugnado, ao vincular a alteração dos subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado às propostas de refixação dos

vencimentos dos servidores públicos em geral ofendeu o inciso XIII do art. 37 e o inciso VIII do art. 49 da Constituição Federal de 1988. Sobremais, desconsiderou que todos os dispositivos constitucionais versantes do tema do reajuste estipendiário dos agentes públicos são manifestação do magno princípio da Separação de Poderes. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.” (ADI 3491, Relator: Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2006, DJ 23-03-2007 PP-00071 EMENT VOL-02269-01 PP-00138 RTJ VOL-00201-02 PP-00530 LEXSTF v. 29, n. 341, 2007, p. 58-63; destaques aditados)

Assim, atendidos os requisitos formais e materiais previstos constitucional e legalmente, como, por exemplo, iniciativa, quórum de votação e publicação, pode-se dizer que a Lei instituidora do subsídio dos Secretários Municipais é existente, válida e eficaz.

No particular, vale reproduzir, ainda, o teor da Instrução nº 001/04, editada por este Tribunal e alterada pelas Instruções 01/2006, 01/2011 e 01/2012, a saber:

#### “INSTRUÇÃO nº 001/04

(...)

#### I – DA FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS

2. Os subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais serão obrigatoriamente fixados, em valores absolutos, por Lei de iniciativa da Câmara Municipal.

3. Os subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais serão estabelecidos em parcela única, vedado o acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou quaisquer outras espécies remuneratórias, **bem como o estabelecimento de ajuda de custo em proveito dos Vereadores no início e ao final de cada legislatura, ainda que previsto na lei orgânica municipal.**

4. Há de ser observado que o art. 34, §5º da Constituição do Estado da Bahia estabelece, de modo impositivo, um subteto que deverá ser por todos cumprido.

5. Por sua vez, há de se atentar para o Princípio Constitucional da RAZOABILIDADE, também conhecido como PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE EXCESSO, agindo como um limite à discricção do administrador que não pode agir ao sabor, exclusivo, da sua vontade e dos seus interesses pessoais.

6. Por último, na medida em que os subsídios dos agentes políticos municipais tenham sido fixados contrariamente às Constituições deve a Câmara Municipal constitucionalizar, no particular, a norma municipal.” (destaques no original)

Vê-se, pois, que a Instrução nº 001/04 deste TCM dispõe também acerca do subsídio dos Secretários Municipais, estabelecendo que o mesmo deve ser fixado em valor absoluto, em parcela única, por Lei de iniciativa da Câmara Municipal, vedado o acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou quaisquer outras espécies remuneratórias.

Com relação ao teto remuneratório, devem ser observados o princípio constitucional da razoabilidade (princípio da proibição de excesso) e o quanto disposto no artigo 34, §5º, da Constituição do Estado da Bahia, a seguir transcrito:

“Art. 34 - A Administração Pública, no que respeita aos seus servidores civis e militares, obedecerá ao disposto na Constituição Federal e ao seguinte:

(...)

§ 5º - 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 do Estado 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 Desembargadores.”

De mais a mais, imperioso pontuar que, nos termos do quanto exposto no artigo 29, V, da CF e na Instrução nº 001/04 desta Corte de Contas, não é possível aumentar o valor dos subsídios no decorrer da legislatura. Somente poderá incidir a reposição das perdas inflacionárias do período, por meio da revisão geral anual, desde que ocorra na mesma data e no mesmo índice concedido aos servidores municipais, de acordo com o artigo 37, X, da CF.

**No que concerne ao segundo questionamento dos Consulentes**, insta trazer à baila o teor do quanto disposto no artigo 37, V e X, da CF, vejamos:

“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:

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

(...)

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;

(...)” (destaques aditados)

Inferre-se, pois, que as funções de confiança e os cargos em comissão são exercidos, respectivamente, por servidores públicos efetivos e de livre escolha, nomeação e exoneração, cuja remuneração somente poderá ser fixada ou alterada por **Lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso.

Sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho, em “Manual de Direito Administrativo”, 17ª edição, Editora *Lumen Juris*, página 625, ensina que:

“(…) Aliás, na nova redação do art. 37, X, da CF, o texto é claro e peremptório ao exigir que a remuneração de servidores e o subsídio de alguns desses agentes especiais (membros de Poder, titulares de cargo eletivo, Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais) **somente possam efetuar-se por lei específica.**” (destaques no original)

O E. STF, nos autos do RE 735788 AgR/GO, que teve como Relatora a Exma. Ministra Rosa Weber, também entendeu que:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DE CARÁTER DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE CONFIANÇA ENTRE SERVIDOR NOMEADO E SUPERIOR HIERÁRQUICO. IMPOSSIBILIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. FIXAÇÃO DO MONTANTE DA REMUNERAÇÃO. RESERVA LEGAL. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 05.3.2012. Esta Corte entende que é inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuam caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandem relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico. Precedentes. Na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a fixação do montante da remuneração de servidores públicos exige a adoção de lei formal e específica. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à conformidade entre o que decidido no acórdão recorrido e a jurisprudência desta Corte. Agravo regimental conhecido e não provido.” (RE 735788 AgR, Relatora: Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 12/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-167 DIVULG 28-08-2014 PUBLIC 29-08-2014; destaques aditados)

Diante de todo o exposto, conclui-se que:

1) A fixação do subsídio dos Secretários Municipais deve ocorrer na legislatura anterior para surtir efeitos na subsequente, em obediência ao princípio da anterioridade. Além disso, deve ser efetivada em parcela única, por intermédio de Lei específica (não é recomendável que ocorra na mesma Lei que regulamenta a estrutura da gestão

municipal, por exemplo) de iniciativa da Câmara Municipal, observado o teto remuneratório disposto constitucionalmente.

2) O valor da remuneração de cargos em comissão e de funções de confiança deve ser fixado ou alterado por Lei específica (não é recomendável que ocorra na mesma Lei que regulamenta a estrutura da gestão municipal, por exemplo).

3) Atendidos os requisitos formais e materiais previstos constitucional e legalmente, como, por exemplo, iniciativa, quórum de votação e publicação, pode-se dizer que a Lei instituidora do subsídio dos Secretários Municipais ou da remuneração de cargos em comissão e de funções de confiança é existente, válida e eficaz.

É o parecer.

Salvador, 15 de abril de 2019.

**Thayana Pires Bonfim**  
**Assistente Jurídico**