



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

## **TERMO DE OCORRÊNCIA LAVRADO CONTRA EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR MANGABEIRA.**

Processo TCM nº 10.776/13.

Exercício Financeiro: 2006.

Origem: 1ª Divisão de Controle Externo (DCTE).

Responsável: Sr. Antônio Pimentel Pereira.

Relator: Cons. Francisco de Souza Andrade Netto.

Ementa: Irregularidades relacionadas à majoração dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais. Audiência do Ministério Público Especial de Contas. Emissão do Parecer MPC nº 321/2013, no sentido do “**conhecimento e improcedência do presente termo de ocorrência**”. Constatação da existência de 02 (duas) decisões plenárias no sentido da irregularidade da majoração dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais realizada pelo Município de Governador Mangabeira. Procedência. Ressarcimento de R\$5.060,01.

### **RELATÓRIO**

Versa o presente expediente, protocolado sob TCM nº 10.776/13, sobre termo de ocorrência lavrado pela 1ª Divisão de Controle Externo (DCTE), em cumprimento a determinação constante do Parecer Prévio TCM nº 215/07, noticiando o cometimento, pelo Sr. Antônio Pimentel Pereira, ordenador das despesas da Prefeitura Municipal de Governador Mangabeira, no exercício financeiro de 2006, de irregularidades relacionadas à majoração dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais.

Relata a subscritora:

*“A Lei nº 207/2004, de 29 de setembro de 2004, dispõe sobre a fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários em R\$6.800,00, R\$4.080,00 e R\$1.700,00, respectivamente.*

*Conforme exame das contas anuais realizado nesta Corte, os subsídios pagos aos citados Agentes Políticos entre os meses de janeiro a novembro de 2006 estão de acordo com a citada Lei Municipal. Todavia, no mês de dezembro tais valores sofreram a majoração de 20,67%, embora não tenha sido identificada pela 16ª IRCE a majoração correspondente a título de revisão anual para os demais servidores públicos do Município, em flagrante descumprimento ao inciso X, do art. 37, da Constituição Federal.”.*

Formalizado o Termo de Ocorrência TCM nº 10.776/13, ao qual foi conferido rito processual administrativo idêntico ao dos processos de denúncia, em atendimento ao estabelecido no art. 23, da Resolução TCM nº 1.225/06, foi o responsável notificado através do Edital nº 149/2013, publicado no Diário Oficial do Estado em 14 de agosto de 2013, para, querendo, produzir esclarecimentos no prazo regimental de 20 (vinte) dias, sob pena da aplicação de revelia e da possibilidade de presunção da veracidade das irregularidades anotadas na peça vestibular, na forma do disposto no § 2º, do art. 7º, da Resolução TCM nº 1.225/06.

Em 05 de setembro de 2013, teve ingresso neste Tribunal de Contas dos Municípios o arrazoado protocolado sob TCM nº 13.617/13 (fls. 33 a 35), desacompanhado de documentos, aduzindo o seguinte:

*“1 – O valor de mercado para médicos do PSF – Programa de Saúde da Família no Recôncavo Baiano girava em torno de R\$8.000,00 (oito mil reais), enquanto o subsídio do Prefeito era R\$6.800,00 (seis mil e oitocentos reais). Daí para não deixar de atender a legislação, que diz ser o teto de remuneração o salário do Prefeito, propomos uma revisão geral de 20,67% elevando o teto para R\$8.205,56 (oito mil, duzentos e cinco reais e cinquenta e seis centavos) em função da fiscalização da CGU – Controladoria Geral do Município.*

*2 – Como todos os secretários municipais eram técnicos (Engenheiro Civil, Enfermeiros, Agrônomos etc.) e a maioria residia em outros municípios, o subsídio deles também foi majorado de cerca de R\$1.700,00 (hum mil e setecentos reais) para R\$2.051,39 (dois mil e cinquenta e um reais e trinta e nove centavos), visando manter um quadro técnico mínimo, pois volta e meia um pedia exoneração, pois achavam trabalho por melhores salários na região metropolitana, desfalcando a gestão sempre que já estavam acostumados aos serviços e as exigências legais.” (sic).*

Concluída a instrução processual, foram os autos encaminhados ao Ministério Público Especial de Contas, para fins de cumprimento do disposto no inciso II, do art. 5º, da Lei Estadual nº 12.207/11, resultando no Parecer MPC nº 321/2013, no sentido do **“conhecimento e improcedência do presente termo de ocorrência”**.

Analisado o processo, é de se observar a existência de 02 (duas) decisões plenárias no sentido da irregularidade da majoração dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais realizada pelo Município de Governador Mangabeira, relacionadas aos processos TCM nºs 6.877/08 – prestação de contas da Prefeitura Municipal de Governador Mangabeira, correspondente ao exercício financeiro de 2007, que resultou no Parecer Prévio TCM nº 445/09, da lavra do Eminentíssimo Conselheiro Paulo Marconi, no qual se imputou ao gestor o ressarcimento aos cofres públicos municipais da importância de R\$62.789,04 (sessenta e dois mil, setecentos e oitenta e nove reais e quatro centavos), e 9.880/10 – termo de ocorrência lavrado por determinação constante do Parecer Prévio TCM nº 554/09, que resultou na Deliberação TCM nº 9.880/10, da lavra do Eminentíssimo Conselheiro José Alfredo Rocha Dias, no qual se imputou ao gestor o ressarcimento aos cofres públicos municipais da importância de R\$39.769,46 (trinta e nove mil setecentos e sessenta e nove reais e quarenta e seis centavos), tendo sido objeto, inclusive, do Parecer TOC nº 297/09, proveniente da Assessoria Jurídica deste Tribunal de Contas dos Municípios, ao qual nos filiamos, *“in fine”*:

*“Cuida este processo da prestação de contas da Prefeitura de Governador Mangabeira, autuado sob nº 6877/08, exercício financeiro de 2007, do qual é Relator o Ilustre Conselheiro **PAOLO MARCONI** que, mediante o despacho de fls.1.920, solicita a audiência desta Aju em derredor do **“pagamento ilegal de subsídios ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais”**, tendo em vista **“tratar-se a matéria de questão eminentemente jurídica e de aparente conflito de entendimento a respeito de sua abrangência e aplicação no caso concreto, no âmbito deste Tribunal”**.*

**O F A T O**

As contas da Prefeitura de Governador Mangabeira, exercício financeiro de 2007, foram aprovadas, com ressalvas, através do Parecer Prévio nº 676/08, dentre as quais se destaca “o pagamento ilegal de subsídios ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais”, tema central desse nosso opinativo.

Irresignado com a decisão deste TCM, houve por bem o Gestor interpor **PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO**, tendo, no tocante à aludida ressalva, asseverado, dentre outras coisas, que:

I – “no nosso caso em especial no município de Governador Mangabeira, que tem um orçamento anual em torno de R\$15 milhões, **DIFICILMENTE PODERÍAMOS PRATICAR A REVISÃO GERAL ANUAL...**”.

II – “no que pertine ao **AUMENTO** dos subsídios dos agentes políticos na razão de 20,67, temos ainda a esclarecer, que tal ocorreu em decorrência do Parecer nº 328/06, oriundo desse TCM, que o admitiu, ao assim concluir: **QUANTO À POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DO SUBSÍDIO, DIREMOS QUE COMO OS SUBSÍDIOS DO PODER EXECUTIVO NÃO ESTÃO ABRANGIDOS PELO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE, PODEM SER ALTERADOS DENTRO DA MESMA LEGISLATURA, ATRAVÉS DE LEI, SENDO GARANTIDO A TODOS A REVISÃO GERAL ANUAL, NA FORMA E LIMITES ACIMA MENCIONADOS**”.

### **PRELIMINARMENTE**

A questão é complexa e polêmica pelo que não há um entendimento uniforme em torno dela.

O cerne do problema gira em derredor da possibilidade, ou não, da Câmara Municipal, mediante lei específica, **MAJORAR** os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais no curso de um mesmo mandato.

A Constituição federal, originariamente, determinava, explicitamente, que os subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Secretários Municipais e Vereadores fossem fixados, pelas Câmaras Municipais, **EM CADA LEGISLATURA PARA A SUBSEQUENTE**.

Acontece que a Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98, não recepcionou dito regramento, deixando-se de se exigir a **ANTERIORIDADE** no tocante à fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais. Com a aprovação da Emenda nº 25, de 14/02/2000, restaurou-se o **PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE** referentemente, apenas, à fixação dos subsídios dos Vereadores.

Desse modo, alguns são os que entendem que tal princípio não se estende aos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, em uma interpretação literal da norma constitucional.

Nem todos, contudo, assim pensam.

Leciona **HELLY LOPES MEIRELLES**, concernentemente ao **PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE**, ou seja, **A OBRIGATORIEDADE DE FIXAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DO PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS** ao final de cada legislatura para vigorar na subsequente, antes, portanto, do conhecimento do novo eleito, **QUE VALEM, COM OS DEVIDOS AJUSTES, AS CONSIDERAÇÕES FEITAS QUANTO AO SUBSÍDIO DOS VEREADORES**, “posto que embora não mais conste expressamente do art. 29, V, da CF, **A EXIGÊNCIA IMPÕE-SE EM DECORRÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE**, que norteiam todos os atos da Administração Pública, e, como tal, deve ser contemplada nas leis orgânicas municipais”.

### **O M É R I T O**

Do cotejo entre o texto constitucional anterior e a nova redação dada aos incisos V e VI do art. 29 da Constituição federal de 2008, “poder-se-ia afirmar, com relação ao Prefeito e Vice-Prefeito o abandono ao princípio da anterioridade, vez que o novo texto, **AO MENOS EXPRESSAMENTE**, faz alusão ao referido princípio. Contudo, uma interpretação sistemática do texto constitucional distancia essa mera interpretação literal. Traz-se como fundamento os princípios elencados no caput do artigo 37



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

da nossa Carta Magna. Ora, os **PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE** impõem a fixação da remuneração dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários antes do início dos seus mandatos”.

Invocando, mais uma vez, os ensinamentos de **HELLY LOPES MEIRELLES**, diremos que “a moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, art. 37, “caput”). Não se trata, diz **HAURIOU**, o sistematizador de tal conceito, da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”.

No entender de **FÁBIO MEDINA OSÓRIO**, “... a imoralidade administrativa resulta configurada a partir da agressão A OUTROS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO, tais como RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE, SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO, IMPESSOALIDADE, ECONOMICIDADE (EM GRAU ELEVADO), PUBLICIDADE (EM GRAVIDADE INTENSA) conjugando-se todos esses tópicos na formatação da moralidade constitucional que é a base da ação popular, da ação civil pública por ato de improbidade administrativa e causa de nulidade do ato administrativo”.

O Tribunal de Justiça de S. Paulo decidiu, com inquestionável acerto, que “o controle jurisdicional se restringe ao exame da legalidade do ato administrativo, MAS POR LEGALIDADE OU LEGITIMIDADE SE ENTENDA NÃO SÓ A CONFORMAÇÃO DO ATO COM A LEI, COMO TAMBÉM COM A MORAL ADMINISTRATIVA E COM O INTERESSE COLETIVO”. (TJSP.RDA 89/134, sendo o Acórdão da lavra do Des. CARDOSO ROLIM).

Reveste-se de oportunidade o pensamento de **WEIDA ZANCANER**, “in Direito Administrativo e Constitucional”, Malheiros Editores, 1997, pág. 632, in verbis:

**“EM SÍNTESE PODEMOS DIZER QUE O ADMINISTRADOR AFRONTARÁ O PRINCÍPIO DA MORALIDADE TODAS AS VEZES QUE AGIR VISANDO INTERESSES PESSOAIS COM O FITO DE TIRAR PROVEITO PARA SÍ OU PARA AMIGOS”.**

### **PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

É indubitoso que os princípios são normas jurídicas generalíssimas dentro do sistema, sendo, consoante leciona **BONAVIDES**, “qualitativamente a viga mestra do sistema, o esteio da legitimidade constitucional, o penhor da constitucionalidade das regras de uma Constituição”.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL vem absorvendo essa dimensão funcional dos princípios, como se observa do voto do Min. **CELSO DE MELLO**, proferido na PET458/CE (DJ 04-03-98, Julgamento 26/02/98):

**“O RESPEITO INCONDICIONAL AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EVIDENCIA-SE COMO DEVER INDERROGÁVEL DO PODER PÚBLICO. A OFENSA DO ESTADO A ESSES VALORES – QUE DESEMPENHAM, ENQUANTO CATEGORIAS FUNDAMENTAIS QUE SÃO, UM PAPEL SUBORDINANTE NA PRÓPRIA CONFIGURAÇÃO DOS DIREITOS INDIVIDUAIS OU COLETIVOS - INTRODUZ UM PERIGOSO FATOR DE DESEQUILÍBRIO SISTÊMICO E ROMPE, POR COMPLETO, A HARMONIA QUE DEVE PRESIDIR AS RELAÇÕES, SEMPRE TÃO ESTRUTURALMENTE DESIGUAIS, ENTRE OS INDIVÍDUOS E O PODER”.**

Com efeito “os princípios, até por definição, constituem a raiz de onde deriva a validade intrínseca do conteúdo das normas jurídicas”. Os princípios, desse modo, “são as idéias básicas que servem de fundamento ao direito positivo”.

A melhor doutrina tem defendido que, com a inserção dos princípios nos textos constitucionais, a sua força vinculante impõe ao aplicador do direito a sua inevitável observância. **“PORTANTO, HAVENDO, EM UM CASO CONCRETO, CONFLITO ENTRE UMA LEI (REGRA) E UM PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL, É ÓBVIO QUE ESTE SERÁ APLICADO”.**



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia  
**A NATUREZA JURÍDICA DO PARECER**

Os pareceres administrativos são, em síntese, manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração.

**Faz-se mister ressaltar que o parecer, em tese, tem caráter meramente opinativo, NÃO VINCULANDO A ADMINISTRAÇÃO OU OS PARTICULARES À SUA MOTIVAÇÃO OU CONCLUSÕES, SALVO SE APROVADO POR ATO FORMAL SUBSEQUENTE. Em isso ocorrendo, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas sim, o ato que o aprovou “que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”.**

Registre-se que, mesmo nas hipóteses em que a lei exige a prévia audiência de um órgão consultivo, antes da decisão terminativa da Administração, embora seja necessária a existência do parecer, **SEU CONTEÚDO NÃO É VINCULANTE**. Esta é a regra.

**PLÁCIDO E SILVA**, no seu Vocabulário Jurídico, define parecer como sendo a declaração de uma opinião, ou modo de pensar, acerca de um fato ou negócio.

### **REVISÃO GERAL**

Estatui o art.37, X da Constituição federal **QUE 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, ASSEGURADA REVISÃO ANUAL, SEMPRE NA MESMA DATA E SEM DISTINÇÃO DE ÍNDICE.**

Assinale-se que, em termos doutrinários, **reajuste** quer significar **revisão** ou **recomposição** de perdas salariais ao longo de determinado período, não se confundindo com o **aumento real** resultante de **acréscimo**, objetivando a correção de situações injustas ou necessidade de revalorização profissional de determinadas carreiras em decorrência de alterações decorridas no mercado de trabalho.

Merece destacar o posicionamento, no particular, do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ** que transcrevemos:

**“Pelo inciso X, do art. 37, da CRFB/88, somente podem ser estendidos aos agentes políticos os percentuais concedidos visando recomposição do poder aquisitivo da moeda, geral e irrestrita a todos os servidores. Quanto aos aumentos reais concedidos a todos os servidores ou a adequação dos valores percebidos por determinada categoria àqueles praticados no mercado ou, ainda, as majorações verificadas em razão da reestruturação de cargos e carreiras e as realizadas em razão de mandamento constitucional (FUNDEF) não devem ser repassadas em RESPEITO AO PRINCÍPIO DA IRREVISIBILIDADE”.**

### **CONCLUSÃO**

Pelo que dos autos consta, essencialmente pela própria **CONFISSÃO** do subscritor do **PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO**, não há que se cogitar, sequer, de revisão geral anual. O que houve, na realidade, sem qualquer sombra de dúvida, foi **MAJORAÇÃO**, no curso de um mesmo mandato, dos subsídios dos agentes políticos do Executivo.

**Impõe-se que se enfatize que a ilustre parecerista, mencionada pelo Gestor, não se encontra sozinha no seu posicionamento. Como dissemos no início deste opinativo, não há, em torno do assunto, uma uniformização de entendimento. Concordamos com os que sustentam que o legislador federal retirou, referentemente à fixação dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, a observância do princípio da anterioridade. TODAVIA NÃO DISCORDAMOS DOS QUE DEFENDEM QUE A MAJORAÇÃO DOS ALUDIDOS SUBSÍDIOS, NO CURSO DO MANDATO, DESATENDE A OUTROS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, DE IGUAL RELEVÂNCIA, A EXEMPLO DOS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE.**



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

*Insistimos, com a devida vênia, que este TCM, por seu Pleno, consolide o entendimento no que concerne à matéria.*

*É o parecer.”.*

O entendimento do Tribunal Pleno deste Tribunal de Contas dos Municípios em derredor da matéria se encontra pacificado, no sentido da irregularidade da majoração dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais realizada pelo Município de Governador Mangabeira, cumprindo, portanto, a este Tribunal de Contas dos Municípios conhecer e, no mérito, deliberar no sentido da procedência do Termo de Ocorrência TCM nº 10.776/13, para imputar ao Sr. Antônio Pimentel Pereira, ordenador das despesas da Prefeitura Municipal de Governador Mangabeira, no exercício financeiro de 2006, o ressarcimento aos cofres públicos municipais da importância de R\$5.060,01 (cinco mil e sessenta reais e um centavo).

### **VOTO**

Diante do exposto, com fundamento no inciso XX, do art. 1º, da Lei Complementar Estadual nº 06/91, combinado com o § 1º, do art. 10, da Resolução TCM nº 1.225/06, é de se conhecer e, no mérito, deliberar no sentido da procedência do Termo de Ocorrência TCM nº 10.776/13, lavrado contra o Sr. Antônio Pimentel Pereira, ordenador das despesas da Prefeitura Municipal de Governador Mangabeira, no exercício financeiro de 2006, a quem se imputa, com respaldo na alínea “c”, do inciso III, do art. 76, da Lei Complementar Estadual nº 06/91, o ressarcimento aos cofres públicos municipais da importância de R\$5.060,01 (cinco mil e sessenta reais e um centavo), a ser corrigida monetariamente e acrescida dos juros de lei a partir da saída dos numerários dos cofres públicos municipais, que deverá ser recolhida aos cofres públicos municipais no prazo máximo de 30 (trinta) dias do trânsito em julgado da decisão, através de cheque da emissão do próprio imputado, sob pena de adoção das medidas previstas no art. 49, combinado com o art. 74, da Lei Complementar Estadual nº 06/91, com a cobrança judicial do débito, considerando que as decisões dos tribunais de contas que imputam débito e/ou multa possuem eficácia de título executivo, nos termos do § 3º, do art. 71, da Constituição Federal e do § 1º, do art. 91, da Constituição do Estado da Bahia.

Notificar o Sr. Antônio Pimentel Pereira, ordenador das despesas da Prefeitura Municipal de Governador Mangabeira, no exercício financeiro de 2006, para que tome conhecimento da decisão.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 25 de Março de 2014.

Cons. Francisco de Souza Andrade Netto  
Relator



**Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia**

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº01300-11. Para verificar a autenticidade deste, vá na página do TCM em [www.tcm.ba.gov.br](http://www.tcm.ba.gov.br) e acesse o formato digital assinado eletronicamente.