



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

PROCESSO TCM Nº 14277-12 - DENÚNCIA
PREFEITURA E CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BRÍGIDA
DENUNCIADOS: Srs. EUGÊNIO JOSÉ DE SOUZA – Prefeito e ROBERTO PERCÍLIO ALVES – Ex-Presidente da Câmara
DENUNCIANTE: ANTONIO FRANÇA DOS SANTOS - Cidadão
EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2012
RELATOR: CONS. FERNANDO VITA

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Denúncia formulada por Cidadão do Município de Santa Brígida contra o ex-Presidente do Legislativo e o atual Prefeito Municipal daquela localidade, onde manifesta sua indignação e insatisfação em relação ao valor dos subsídios fixados em proveito do Alcaide e do Vice-Prefeito, os quais teriam sofrido significativa majoração através das Leis Municipais 0132/2012 e 0133/2012.

Aduz que no “(...) ***mês de setembro passado a Câmara Municipal de Santa Brígida, aprovou sem nenhuma discussão, as Leis nr. 0132/2012 e a Lei 0133/2012 (...) que tratam especificamente dos aumentos de salários (sic) do prefeito, vice-prefeito e vereadores, respectivamente.***”

Prossegue destacando que o “***salário (sic) do prefeito eleito de Santa Brígida (...) foi aumentado em 100%, ou seja, passou da faixa dos R\$ 6.000,00 para a quantia de R\$ 12200,00 mensais (...)***” ao passo que o subsídio do **Vice-Prefeito** teria sido **reajustado em 200%, para o valor mensal de R\$ 6.400,00.**

Objetivando a preservação do devido processo legal e do direito de defesa constitucionalmente assegurados, solicitei fosse realizada a notificação dos Denunciados, o que restou atendido através do Edital nº 220, que circulou no DOE de 28 de dezembro de 2012, sendo-lhes concedido o prazo de 20 dias.

A despeito de sua Notificação regular, deixaram os Gestores transcorrer *in albis* o prazo que lhe foi assinalado, não apresentando qualquer manifestação ou defesa em relação aos fatos apontados no presente Termo de Ocorrência, pelo que, decreta-se de plano a sua revelia, nos termos do Art. 7, § 2º da Resolução TCM nº 1.225/06, cujos efeitos serão oportunamente apreciados.

Em despacho proferido às fls. 25, solicitei o pronunciamento da douta Assessoria Jurídica da Corte, o que resultou na emissão do Parecer DEN - 01741/13, da lavra do Assessor Antonio Carlos Freitas Andrade, encartado às fls. 26/30.

Estando o feito em ordem, sem a necessidade de novas diligências, passo a proferir o voto na forma a seguir delineada.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

VOTO

De início, estribado no art. 7º, § 2º, da Resolução TCM nº 1.225/06, reafirmo a Revelia dos Srs. **EUGÊNIO JOSÉ DE SOUZA e ROBERTO PERCÍLIO ALVES**, reconhecendo-se como verdadeiros os fatos que lhes são imputados, ressalvadas as questões de ordem pública e o convencimento pessoal da Relatoria.

Por sua pertinência e profundidade na apreciação da matéria debatida nos autos, louvar-me-ei do Parecer da Assessoria Jurídica para embasar o entendimento firmado neste experiente, que ao avaliar o tema, assim se pronunciou:

“No âmbito da normatização deste Tribunal de Contas, a questão da fixação e alteração dos subsídios dos agentes políticos dos Poderes Executivo e Legislativo municipal se acha disciplinada pela **INSTRUÇÃO TCM N.º 001, DE 27/08/2004, com as alterações introduzidas pela INSTRUÇÃO N.º 001, DE 31 DE OUTUBRO DE 2012.**

Em estreita simetria com a disciplina constitucional atribuída ao tema (arts. 39, §4º da CF), a Instrução n.º 001/2004 dispôs no sentido de que os subsídios do Prefeito, seu Vice, e dos Secretários Municipais somente poderão ser **fixados** ou **alterados** por lei específica, de iniciativa da Câmara Municipal, assegurada a **revisão geral anual**, sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 29, V c/c o 37, X, todos da CF).

A citada Instrução ratifica, também, a regra traçada pelo **artigo 29, VI da Carta Magna**, dispositivo que consagra o **princípio da anterioridade**, segundo o qual obrigatoriedade de fixar o subsídio “**em cada legislatura para a subsequente**” alcança apenas os agentes políticos do Poder Legislativo Municipal, uma vez que a Constituição Federal excetua desta regra da anterioridade os agentes políticos do Poder Executivo Municipal, já que em face do teor do art. 29, VI conjugado com o seu inciso V, é admissível a possibilidade de se promover **alteração** no valor do subsídio do Prefeito e do seu vice ainda no curso do mandato do Prefeito, contudo, **desde que observada a exigência de lei específica, e os limites constitucionais e da Lei Complementar n.º 101/2000 estabelecidos para tais despesas (art. 29, V da CF).**

Acontece que além dos condicionamentos e limites estabelecidos pelo texto constitucional, de modo expresso, à fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais, é inarredável que a espécie também está sujeita à uma conformação com outros princípios constitucionais que, ao lado da legalidade (art. 37, caput da CF), de igual modo se constituem



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
em pressupostos de validade do ato administrativo, a exemplo da
RAZOABILIDADE.

Segundo *Helly Lopes Meirelles*, o princípio da razoabilidade “*pode ser chamado de **PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE EXCESSO**, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais.*”. (negrito nosso)

José dos Santos Carvalho Filho, em “*Manual de Direito Administrativo*”, 25ª edição, pg. 40, define que “*Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro dos limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. Ora, o que é totalmente razoável para uns pode não o ser para outros. Mas, mesmo quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro dos standards de aceitabilidade.*”.

Com peculiar clareza, assinala o mencionado doutrinador que “*o princípio da razoabilidade tem que ser observado pela Administração à medida que sua conduta se apresente dentro dos padrões normais de aceitabilidade. Se atuar fora desses padrões, algum vício estará, sem dúvida, contaminando o comportamento estatal.*”.

Muito oportunamente, anota, ainda, *Carvalho Filho* “*que o princípio da razoabilidade não incide apenas sobre a função administrativa, mas, ao contrário, incide sobre qualquer função pública, inclusive a função legislativa. Por isso mesmo, o STF, por mais de uma vez, já declarou a inconstitucionalidade de lei por violação ao princípio, tanto de lei federal, quanto de lei estadual, o que denota que este tipo de ofensa afeta realmente o plano da validade dos atos.*”.

Por seu turno, 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).

No âmbito desta Corte de Contas, verifica-se que a própria Instrução n.º 001/2012, de modo explícito, cuidou de contemplar a questão da razoabilidade especificamente em matéria de fixação de subsídios dos agentes políticos, preceituando em seu item 05 que “***deverá se atentar para o Princípio Constitucional da RAZOABILIDADE, também conhecido como PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE EXCESSO,***



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

funcionando como um limite à discricção do administrador que não pode agir ao sabor, exclusivo, da sua vontade e dos interesses pessoais.”.

Incontroverso, portanto, que o ato legislativo instituidor dos subsídios dos agentes políticos deve necessariamente estar conformado com o ordenamento jurídico não apenas sob o prisma da sua legalidade, mas também deve se ajustar perfeitamente com os demais princípios que obrigam a Administração Pública, máxime os da *moralidade* e o da *razoabilidade*.

No caso dos autos, da leitura do texto das Leis Municipais n.ºs 132/12 e 133/12 publicados no Diário Oficial do Município em enfoque (doc. fls. 06/07), depreende-se que através daqueles diplomas legais foi autorizada, **para vigência a partir de 01/01/2013**, a alteração do valor dos subsídios, respectivamente, do Prefeito e do seu vice, para os valores de R\$ 12.200,00 e R\$ 6.400,00, enquanto a remuneração mensal dos vereadores foi fixada em R\$ 4.600,00.

De acordo à informações registradas no Sistema Integrado de Gestão e Auditoria – SIGA, deste Tribunal, cuja cópia ora anexamos, o subsídio mensal pago ao Prefeito e ao seu Vice no exercício de 2012 foi da ordem, respectivamente, de R\$ 7.100,00 e R\$ 2.840,00, enquanto aos vereadores foi pago subsídio mensal correspondente a R\$ 2.850,00, e R\$ 3.850 ao Presidente da Edilidade.

Desse modo, isto significa dizer que a Lei Municipal n.º 132/12 majorou em percentual equivalente a **71%** e **125 %** os subsídios do Prefeito e do seu vice, ao passo que implicou em aumento da ordem de **61,40%** o acréscimo concedido pela Lei Municipal n.º 133/12 aos subsídios dos Edis.

De fato, procedendo a um **juízo de ponderação** acerca da razoabilidade do valor atribuído aos subsídios ora questionados, realmente, forçoso reputar como desprovidos de proporcionalidade, ou seja, de razoabilidade o acréscimo promovido naqueles subsídios, eis que consideravelmente elevados os percentuais de majoração, levando em consideração elementos objetivos como, por exemplo, o parco contingente populacional do Município, da ordem de 15.060 habitantes, de acordo informações veiculadas pelo IBGE no exercício de 2010 acostadas à Incoativa às fls. 09/10, como também ante a sua modesta receita orçamentária, da ordem de **R\$ 23.067.649,38** no exercício de 2011, segundo consignado no Parecer Prévio correspondente.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

À guisa de aplicação de parâmetros objetivos para a aferição da razoabilidade do valor atribuído aos subsídios ora em apreço, entendemos de todo oportuna uma comparação com os subsídios mensais pagos ao ocupante do cargo de Governador do Estado da Bahia, fixados em **R\$ 17.278,56** pela **Lei Estadual n.º 12.569, de 15 de março de 2012**, cuja cópia anexamos, montante que, portanto, em não muito ultrapassa o valor (R\$ 12.200,00) dos novos subsídios atribuídos ao Chefe do Poder Executivo do Município em tela.

Ainda a título de paradigma, registre-se que o Município de **Salvador**, cuja receita arrecada no exercício de 2012, segundo registra o Parecer Prévio respectivo, foi da ordem de **R\$ 3.609.076.397,40** (três bilhões, seiscentos e nove milhões, setenta e seis mil trezentos e noventa e sete reais e quarenta centavos), tem como subsídio mensal percebido pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de 2012 a importância correspondente a **R\$ 11.145,66**, fixada pela Lei Municipal n.º 7.544, de 03/11/2008.

Há que se levar em conta, também, apenas como parâmetro comparativo, o índice percentual de reajuste do salário mínimo, que, segundo informa o denunciante, foi da ordem de apenas 14,13% no exercício de 2012. Portanto, em que pese não possa haver vinculação entre a remuneração do serviço público e o salário mínimo, é relevante registrar, tão somente como fator de comparação, que o percentual de majoração concedido aos subsídios dos agentes políticos ora discutidos nestes autos ultrapassou em muito o acréscimo do salário mínimo do trabalhador em geral.

A propósito, reputamos oportuno registrar que a Unidade de Assistência Jurídica aos Municípios, deste Tribunal- UAJM, apreciando consulta formulada pelo Município de Livramento de Nossa Senhora, **processo TCM n.º 09874-13**, especificamente acerca da razoabilidade do valor atribuído aos subsídios dos agentes políticos daquela municipalidade para vigência no período entre os exercício de 2013 a 2016, manifestou-se através de pronunciamento identificado sob n.º 0319/13, da lavra da digna Bela. *Analuiza Costa Menezes*, no sentido da ofensa ao *princípio da razoabilidade* verificado na majoração da ordem de **142,5%** dos subsídios do Prefeito daquele Município, utilizando como parâmetro para a formação deste juízo de ponderação o argumento de que “ *se forem consideradas as perdas salariais dos últimos 4 (quatro) anos, é possível perceber o quanto o subsídio está elevado. Para tanto, basta observar o Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC), referentes a esse período (2009/2012), senão vejamos: •2009: 4,1100%; • 2010: 6,4652%; • 2011: 6,0799%; •2012: 4,9051%. “*



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Nesta senda, ante a estes elementos, inevitável reconhecer a irrazoabilidade do valor dos subsídio mensal atribuído ao Prefeito da municipalidade em questão, como também o subsídio fixado para o seu vice e os vereadores locais, face ao elevado percentual atribuído à majoração concedida através das Leis Municipais adunadas aos autos.

Ao cabo, cabe-nos reiterar que o silêncio dos Gestores nos presentes autos, a despeito dos chamamentos promovidos por este Tribunal com o fito de lhes assegurar a oportunidade de exercício de ampla defesa e do contraditório, é conduta processual que deflagra o fenômeno da revelia, cujo principal efeito é a presunção relativa de veracidade dos fatos irrogados na inicial.

Ante ao exposto, manifestamo-nos pelo conhecimento da presente Denúncia, e, no mérito, pela sua procedência.

A questão tratada nestes autos se reveste de certa importância, por encerrar em seu contexto, tema de interesse recorrente dos Agentes Políticos Municipais, que, no mais das vezes, não se preocupam em simplesmente ignorar a Constituição Federal para incrementar seus ganhos mensais, ainda que para isso, tenham que vulnerar os princípios que norteiam a Administração Pública.

A par desta circunstância, o tema versado deve ser apreciado sob o prisma Constitucional, cabendo a realização de uma exegese teleológica dos dispositivos elencados na Carta Magna, que tratam da fixação e reajuste dos subsídios dos Agentes Políticos.

Nesta senda, tem-se que o processo legislativo de fixação dos subsídios dos Agentes Políticos Municipais se encontra fincado no art. 29, V, VI da Constituição Federal, sendo que apenas interessa para a solução do problema ora apreciado, a dicção do inciso V, onde se lê:

“Art. 29. (...)

omissis...

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;” (destacamos)

Por sua pertinência ao entendimento da questão, há que se destacar a importante alteração da nomenclatura introduzida pela reforma administrativa, através do vocábulo subsídio¹, que veio a substituir, para certas categorias, as expressões *remuneração* ou *vencimentos*, “*consubstanciando-se em importância salarial retributória de natureza alimentar paga pelo Estado em retribuição de serviços prestados*”.²

Neste contexto, o artigo 37, em seu inciso X, lançou uma pá de cal sobre as reiteradas dúvidas sempre revigoradas quando se trata da possibilidade de fixação ou alteração do padrão remuneratório dos Agentes Políticos mediante ato administrativo, restando definido de forma clara e precisa, que referida medida apenas poderá se operar mediante Lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso.

Acerca do tema, ensina Ricardo Teixeira do Valle Pereira:

“Por outro lado, deve ser frisado que a obrigatoriedade da revisão em princípio não significa garantia de manutenção do valor real dos estímulos, ou de automática reposição da inflação verificada no período. Garante a Constituição revisão anual. Somente isso. Os índices, respeitada a iniciativa privativa em cada caso, serão os estabelecidos em lei, e aqui o critério político evidentemente preponderará”.³

Mister se faz aclarar, que sob o aspecto semântico, seja qual for a denominação, a expressão reajuste significa revisão ou recomposição de perdas salariais, não se confundindo com o aumento real em que se efetiva acréscimo com o objetivo de corrigir situações de injustiça ou de necessidade de revalorização profissional de determinadas carreiras.⁴

Além disso, não se pode deixar de reconhecer, como corolário do texto Constitucional, que os critérios de reajuste dos subsídios dos Vereadores, Prefeitos, Vice e Secretários, deverão ser expressamente consignados nos correspondentes atos fixatórios, como forma de se evitar a violação do princípio da anterioridade consagrado pela EC nº 25.

Acerca do tema, o C. STF vem assim decidindo:

- 1 Não há que se confundir vencimento e subsídio. Este é fixado em parcela única, já vencimento ou remuneração aplicada antes da EC 19/98 previa padrão fixado em lei mais vantagens pecuniárias.
- 2 MORAES, Alexandre de. Reforma Administrativa. São Paulo, Atlas, 1999, p. 63.
- 3 PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. A remuneração dos agentes públicos e a reforma administrativa (EC 19/98).
- 4 DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. São Paulo. Saraiva, 1998, vol. 4.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

"Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto n. 01, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Cautelar deferida." (ADI 3.369-MC, Rel. Min; Carlos Velloso, julgamento em 16-12-04, DJ de 1º-2-05)

Idem:

"O inciso X do artigo 37 da Carta Federal autoriza a concessão de aumentos reais aos servidores públicos, *lato sensu*, e determina a revisão geral anual das respectivas remunerações. Sem embargo da divergência conceitual entre as duas espécies de acréscimo salarial, inexistente óbice de ordem constitucional para que a lei ordinária disponha, com antecedência, que os reajustes individualizados no exercício anterior sejam deduzidos da próxima correção ordinária. A ausência de compensação importaria desvirtuamento da reestruturação aprovada pela União no decorrer do exercício, resultando acréscimo salarial superior ao autorizado em lei. Implicaria, por outro lado, necessidade de redução do índice de revisão anual, em evidente prejuízo às categorias funcionais que não tiveram qualquer aumento. Espécies de reajustamento de vencimentos que são inter-relacionadas, pois dependem de previsão orçamentária própria, são custeadas pela mesma fonte de receita e repercutem na esfera jurídica dos mesmo destinatários. Razoabilidade da previsão legal." (ADI 2.726, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 5-12-02, DJ de 29-8-03)

De se notar, que embora o texto constitucional não o inscreva expressamente, o entendimento segundo o qual a 'anterioridade' tem significado de 'anterior às eleições' foi fixado pelo STF, ao apreciar o Recurso Extraordinário n.º 62.594, interposto em sede de ação popular, de cujo acórdão foi relator o Ministro Djaci Falcão:

"(...) quando a lei fala em fixação de remuneração, em cada legislatura, para a subsequente, necessariamente prevê que tal fixação se dê antes das eleições que renovem o corpo legislativo. Isso decorre, necessariamente, da ratio essendi do preceito".

Por outras palavras, a fixação dos subsídios dos Agentes Políticos deve ser previamente fixada por Lei de iniciativa Legislativa, que definirá, também, a forma em que se efetivará o eventual reajuste, sendo vedada a aplicação de critérios não isonômicos na respectiva majoração – observadas as peculiaridades de cada carreira – que, em todo caso, deverá estar adstrita à regra geral de revisão conjunta com os Servidores Públicos.

Ao cuidar da matéria, a Instrução TCM nº 001/04, emanada desta Corte de Contas dispõe em seu Art. 5º:

“5. A revisão geral anual relativamente aos subsídios dos Vereadores, Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, observará o disposto no art. 37, X, da CRFB, ocorrendo sempre na mesma data e sem distinção de índices dos que vierem a ser concedidos aos servidores públicos municipais, respeitados os limites referidos.”

Assim, no que concerne à correção ou alteração dos valores dos subsídios concedidos aos Agentes Políticos, é de se salientar que a Constituição alberga a hipótese (art. 37, X), porém, desde que ocorra através de lei específica, de iniciativa da Câmara, e para todos os demais servidores, sempre utilizando-se um mesmo índice.

Ou seja, a correção monetária ou alteração de subsídios concedida a apenas uma categoria ou concedida de modo a gerar distorções é terminantemente vedada.

Volvendo aos fatos articulados nestes autos, observa-se pela Lei Municipal nº 0132/12 (fls. 06), que em seu art. 3º, parágrafo único respeitando a regra Constitucional, restou consignada a forma como deveria ocorrer a revisão dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, ficando estabelecido que a sua majoração somente poderia ocorrer de forma conjunta com os demais servidores, “**sempre na mesma data e sem distinção de índices**”(g.n.), do que deflui como consequência, ser absolutamente ilegítima a forma de correção aplicada.

Considerando a ausência de demonstração nos autos de que estaria ocorrendo o pagamento dos subsídios nos valores estipulados pela Lei Municipal nº 0132/2012, deixa-se de determinar o ressarcimento das diferenças, **o que não impede que tal determinação, se constatado o desembolso ao longo do exercício financeiro em curso, por parte da Inspeção Regional, seja efetivada no julgamento das Contas da Prefeitura, o que fica desde já expressamente ressalvado.**

Por todo o exposto, vota-se, fundamentado no inciso XX do art. 1º da Lei Complementar nº 06/91, combinado com o art. 3º e §1º do art. 10, da Resolução TCM nº 1.225/06, pelo conhecimento e **PROCEDÊNCIA** da Denúncia processo TCM nº **14277-12**, apresentada contra os **Srs. EUGÊNIO JOSÉ DE SOUZA – Prefeito e ROBERTO PERCÍLIO ALVES – Ex-Presidente da Câmara Municipal de Santa Brígida**. Em razão do ilícito praticado aplica-se com arrimo no inciso II do art. 71 da citada Lei Complementar nº 06/91, ao Sr. **EUGÊNIO JOSÉ DE SOUZA – Prefeito Municipal**, a multa de **R\$ 3.000,00 (três mil reais)**, a ser recolhida ao erário municipal, na forma estabelecida na Resolução TCM nº 1.124/05, sob pena de



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
se adotar as medidas preconizadas no art. 74 da multicitada Lei Complementar. Tal cominação se não for paga no prazo devido, será acrescida de juros legais.

Por outro lado, adverte-se os Gestores para a observância do texto constitucional no que diz respeito à forma de revisão dos subsídios dos Agentes Políticos, bem assim, no que tange aos princípios da moralidade, legalidade e razoabilidade, abstendo-se de realizar os pagamentos na forma definida pela sobredita Lei Municipal 0132/2012.

Cópia deste decisório aos interessados, à 1ª Coordenadoria de Controle Externo, à 22ª Inspeção Regional e às contas da Prefeitura Municipal de Santa Brígida – exercício financeiro de 2012, para repercussão de seus efeitos.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, em 03 de setembro de 2013.

**Cons. FERNANDO VITA
RELATOR**

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 e acesse o formato digital assinado eletronicamente.