



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 453115/16
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE CERRO AZUL
INTERESSADO: JOSENEI RAAB
ADVOGADO: JULIANA DE OLIVEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2829/18 - Tribunal Pleno

Consulta. Subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais. Revisão geral anual automática. Impossibilidade. Necessidade de edição de lei específica de iniciativa do Poder Legislativo. Adoção dos mesmos índices aplicados à revisão da remuneração dos servidores públicos municipais, admitida a utilização de percentuais diversos, nos termos do Acórdão nº 5537/15-STP.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Consulta¹ formulada pela Câmara Municipal de Cerro Azul, por seu representante legal à época, Senhor Josenei Raab, por meio da qual questiona acerca de requerimento² do Sindicato dos Servidores Municipais da Ativa e Aposentados do Município de Cerro Azul – SISMUCAZ pleiteando a publicação de decreto legislativo para estabelecer a reposição das perdas inflacionárias acumuladas aos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais, de acordo com os mesmos índices já aplicados aos servidores públicos do Município.

O Parecer Jurídico³ que instrui o expediente concluiu que o requerimento do SISMUCAZ não atende aos preceitos constitucionais sobre o tema nem ao entendimento deste Tribunal.

Pelo Despacho nº 1107/16-GCDA⁴, foi admitido o processamento do feito, considerando, apesar do nítido objetivo de solucionar caso concreto, o

¹ Peça 4.

² Peça 3.

³ Peça 5.

⁴ Peça 7.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

potencial efeito multiplicador da presente consulta e o relevante interesse público envolvido.

A antiga Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca – DJB emitiu a Informação nº 67/16⁵, indicando a existência das seguintes decisões a respeito da matéria: Acórdão nº 2320/16-S1C (Tomada de Contas Extraordinária nº 71818/15), Acórdão nº 5537/15-STP (Consulta nº 577437/14), Acórdão nº 645/12-STP (Consulta nº 35817/11) e Acórdão nº 4174/15-STP (Recurso de Revista nº 487250/14).

A então Coordenadoria de Fiscalização Municipal – COFIM, pela Instrução nº 5706/16⁶, sugeriu que a consulta seja respondida no sentido da *“impossibilidade de revisão automática do subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários como decorrência direta dos índices aplicados à remuneração dos servidores públicos”*.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 209/17⁷, opinou pela resposta à consulta nestes termos:

“Compete à Câmara Municipal a iniciativa de lei sobre a revisão geral anual dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais (art. 29, V, da Constituição). O projeto de lei apresentado com esta finalidade deverá adotar o mesmo índice e percentual utilizado para a recomposição salarial outorgada aos servidores dos Poderes Executivo e Legislativo, salvo se, por decisão motivada dos Vereadores, o planejamento financeiro e orçamentário do Município exigir a adoção de percentual inferior ou mesmo a não revisão.”

A requerimento da COFIM, o feito foi remetido novamente à unidade técnica⁸, a qual, mediante a Informação nº 589/17⁹, reforçou sua manifestação anterior.

Pelo Parecer nº 6835/17¹⁰, o órgão ministerial reiterou o pronunciamento já exarado nos autos.

⁵ Peça 8.

⁶ Peça 15.

⁷ Peça 16.

⁸ Despacho nº 921/17-GCILB (peça 17).

⁹ Peça 22.

¹⁰ Peça 27.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta proposta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise eventual situação fática de fundo.

De se frisar que, já no despacho liminar, o então relator do feito, Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, bem observou que a peça encaminhada pela consulente, encampando requerimento feito pelo Sindicato dos Servidores Municipais da Ativa e Aposentados do Município de Cerro Azul – SISMUCAZ, possui nítido objetivo de solucionar caso concreto, mas, ao determinar o processamento do expediente, destacou o seu potencial efeito multiplicador e o relevante interesse público envolvido.

Respaldado nessas considerações prefaciais, noto que a consulta versa sobre a possibilidade de edição de decreto legislativo para reajuste dos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais visando à recomposição da inflação acumulada, mediante a utilização dos mesmos índices já aplicados aos servidores públicos do Município.

De início, convém ressaltar a disciplina estabelecida pela Constituição Federal acerca da remuneração dos agentes políticos:

“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;

(...)

Art. 39. (...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Consoante previsão constitucional expressa, a alteração de subsídio demanda a edição de lei específica, respeitada a iniciativa privativa em cada caso.

Também é garantida a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices, de modo a recompor as perdas inflacionárias.

Ainda em conformidade com a Lei Maior, é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a lei que altera a remuneração dos servidores públicos na administração direta e autárquica:

“Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;”

Já os subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais devem ser fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos 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;”

Nessa toada, observa-se que a Instrução Normativa nº 72/2012 desta Casa corrobora tal regramento, ao dispor que:

“Art. 3º A alteração do valor dos subsídios dos Agentes Políticos dos Poderes Executivo e Legislativo, obrigatoriamente precedida de lei municipal autorizadora, poderá ocorrer pela:

I - revisão geral anual: o aumento linear dos vencimentos de todos os servidores municipais tendo por fundamento o art. 37, X, da Constituição Federal, e estendida aos agentes públicos e políticos;

(...)

Art. 5º A análise das despesas com o subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais terá por finalidade constatar se os recebimentos apresentam validade quanto aos critérios constitucionais e legais de que:

I - a Lei sancionada é de iniciativa do Poder Legislativo Municipal;

(...)

VIII - a Lei estipula critério de atualização do valor visando a preservação, à época do pagamento, da expressão monetária do valor original fixado, ressalvada a refixação.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O cotejo dos citados dispositivos permite concluir que a revisão dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo Municipal não ocorre de forma automática, pois depende da edição de lei específica, de iniciativa do Legislativo e, portanto, distinta da iniciativa da lei para reajuste da remuneração do funcionalismo público, que compete ao Poder Executivo.

Em relação ao índice a ser aplicado, este Tribunal, no Acórdão nº 5537/15-STP¹¹, proferido na Consulta nº 577437/14, já fixou a premissa de que, embora devam ser utilizados os mesmos indexadores, existe possibilidade de adoção de percentuais distintos, contanto que plenamente motivada:

“CONSULTA. MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. REVISÃO ANUAL. IMPOSSIBILIDADE DE DIFERENCIAÇÃO DE ÍNDICE A SER APLICADO AOS VEREADORES E AOS SERVIDORES PÚBLICOS DO EXECUTIVO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE PERCENTUAIS DISTINTOS MOTIVADAMENTE ESTRITAMENTE EM CASO DE RESTRIÇÕES FISCAIS. LIMITES ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS DE CADA PODER E CONDICIONANTES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.”

Da fundamentação, extrai-se o seguinte excerto:

“Quanto à possibilidade de adoção de distintos percentuais, entendo que sua utilização deve ser plenamente motivada, visando assegurar o controle interno/externo do ato legislativo-concessório e seus desdobramentos jurídico-econômicos, pois a adoção de um percentual diverso para os diferentes Poderes Municipais em desatenção às fórmulas de cálculo de revisão previamente fixadas na legislação pertinente, em que pese a ressalva constante do artigo 22, inciso I da LRF para fins de controle da Despesa Total com Pessoal, se não forem adimplidas posteriormente, podem gerar graves passivos financeiros nas despesas gerais da entidade, dando azo a possíveis cobranças administrativas e/ou judiciais das respectivas diferenças remuneratórias.

Assim, o reajustamento dos vencimentos, observado o mesmo índice setorial para o Município, pode ante circunstâncias fáticas, financeiras e orçamentárias dos entes elencados no Artigo 1º, § 3º, I da LRF dar ensejo à adoção de percentuais diversos, pois dependem de previsão orçamentária própria e são custeadas por fontes de receita autônomas, repercutindo na esfera jurídica dos entes de maneira diversa para fins de controle contábil.

Todavia, a adoção de tal procedimento pode criar futuras despesas para os entes, se a legislação de regência da revisão determinar além do índice em si a sua respectiva quantificação, havendo, portanto uma inter-relação que ficando alguém em um exercício deve ser quitada e/ou nos exercícios subsequentes com prioridade.

Exposto isso, entendo que havendo quadro de pessoal próprio, é perfeitamente plausível que o Poder Legislativo conceda a seus agentes políticos e servidores públicos revisão geral anual de remuneração e subsídios independentemente da concessão desta pelo Poder Executivo (seja em percentual diverso ou até mesmo

¹¹ Por maioria absoluta: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, José Durval Mattos do Amaral – relator e Ivens Zschoerper Linhares. O Auditor Thiago Barbosa Cordeiro votou pela possibilidade de aplicação de índices diferentes de reajustes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

na ausência da revisão, mas sempre observado o mesmo índice a ser oportunamente concedido).” (grifo nosso)

Assim, cabe ao Poder Legislativo verificar, no caso concreto, as implicações orçamentárias e financeiras da revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo, de modo que a aplicação de percentual inferior deverá estar estritamente vinculada à demonstração de que, naquele momento, a concessão do índice em sua integralidade acarretaria desequilíbrio fiscal.

Vale mencionar, como bem registrou o órgão ministerial, que tramita no Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário nº 565.089/SP, no qual foi reconhecida a repercussão geral da matéria concernente ao direito indenizatório de servidores em decorrência da omissão da autoridade competente em propor a revisão geral anual¹², podendo repercutir na interpretação conferida por esta Corte de Contas ao art. 37, inciso X, da Constituição Federal. Como o mérito recursal ainda está pendente de julgamento, cumpre, por ora, alertar para o risco de o ente federado ser demandado por eventuais danos aos agentes públicos originados dessa conduta omissiva.

Em suma, entendo que a revisão geral anual dos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais, por demandar a edição de lei específica de iniciativa do Poder Legislativo, não pode ocorrer de forma automática e que os índices devem ser os mesmos aplicados para a revisão da remuneração dos servidores públicos municipais, podendo, contudo, ser utilizados percentuais diversos, desde que devidamente justificado, conforme já assentou este Tribunal no Acórdão nº 5537/15-STP.

3 VOTO

¹² “VENCIMENTOS - REPOSIÇÃO DO PODER AQUISITIVO - ATO OMISSIVO - INDENIZAÇÃO - INCISO X DO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - RECURSO EXTRAORDINÁRIO - REPERCUSSÃO DO TEMA. Ante a vala comum da inobservância da cláusula constitucional da reposição do poder aquisitivo dos vencimentos, surge com repercussão maior definir o direito dos servidores a indenização.” (STF – RE 565089 RG/SP – Tribunal Pleno – Rel. Min. MARCO AURÉLIO – j. 13/12/2007. DJe 31/01/2008).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em face do exposto, com base nas razões supra e acompanhando integralmente as manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, **VOTO** pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la no sentido de que a revisão geral anual dos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais, por demandar a edição de lei específica de iniciativa do Poder Legislativo, não pode ocorrer de forma automática e de que os índices devem ser os mesmos aplicados para a revisão da remuneração dos servidores públicos municipais, podendo, contudo, ser utilizados percentuais diversos, desde que devidamente justificado, conforme já assentou esta Corte no Acórdão nº 5537/15-STP.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB¹³ para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno¹⁴, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo – DP.

VISTOS, relatados e discutidos

ACORDAM

Os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAN LELIS BONILHA, por unanimidade em:

I – Julgar pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la no sentido de que a revisão geral anual dos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais, por demandar a edição de lei específica de iniciativa do Poder Legislativo, não pode ocorrer de forma automática e de que os índices devem

¹³ Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.

(...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:

(...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”

¹⁴ “Art. 398. (...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ser os mesmos aplicados para a revisão da remuneração dos servidores públicos municipais, podendo, contudo, ser utilizados percentuais diversos, desde que devidamente justificado, conforme já assentou esta Corte no Acórdão nº 5537/15-STP.

II - Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB¹⁵ para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno¹⁶, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo – DP.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e MENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 3 de outubro de 2018 – Sessão nº 33.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Presidente

§ 1º *Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.*”

¹⁵ Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.

(...)

§ 2º *Compete à Área de Jurisprudência:*

(...)

III - *manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;*”

¹⁶ “Art. 398. (...)”

§ 1º *Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.*”