

# MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR

SÍNTESE



“(...) a responsabilidade dos Agentes Públicos no trato com dinheiro, bens e valores públicos exige, cada vez mais, que se pautem as condutas em consonância com os preceitos constitucionais que (...) também estão insertos em princípios norteadores do administrador público (*caput* do artigo 37). E é interpretando sistematicamente a Carta Magna que exsurge, para alicerçar minha tese, o princípio da moralidade.”

Conselheiro Marco Antonio Barbosa de Alencar  
Processo 226.893-7/05

## FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS

Trata o presente de atos de fixação dos Subsídios dos Agentes Políticos do Município de Areal, encaminhados pelo Presidente da Câmara Municipal, Sr. José Adilson Soares, representado pelo Decreto Legislativo nº 53/04, que fixa os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos Vereadores, para vigorarem no período de 2005 a 2008.

O Corpo Instrutivo, após análise, sugere às fls. 17/21 a Recusa do Registro do Ato sob análise; Determinação, Recomendações, Expedição de Ofício e Arquivamento.

O Douto Ministério Público, representado pelo Procurador Horácio Machado Medeiros, manifesta-se no mesmo sentido à fl. 23.

É o Relatório.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que não compete a esta Casa apreciar a legalidade para fins de registro do subsídio dos Secretários Municipais, conforme decisão proferida nos autos do processo TCE-RJ n.º 303.796-1/00, nos termos do voto revisor apresentado pelo Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Júnior, *verbis*:

“ VOTO

(...)

*Item b – A Carta Estadual delega competência a esta Corte de Contas para apreciar a legalidade para fins de registro da remuneração dos Vereadores, Prefeito e Vice-Prefeito e não dos Secretários Municipais. Entendo que o subsídio dos agentes políticos deve ser fixado por lei (assim já me manifestei), onde deverá constar inclusive o subsídio dos Secretários Municipais que não compete ao Tribunal apreciar a legalidade para fins de registro, ficando tal apreciação para quando forem analisadas as contas dos ordenadores de despesas.” (grifo meu)*

Após análise dos autos a instrução verifica que o Decreto Legislativo sob comento foi editado após as eleições municipais de 03/10/04, contrariando o princípio da anterioridade consagrado constitucionalmente e também previsto no art. 34 da LOM – Lei Orgânica Municipal, *verbis*:

“ Art. 34 - A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal ao último ano da legislatura, *até noventa dias antes da data das eleições municipais*, vigorando para a legislatura seguinte, observado o disposto na Constituição Federal.” (grifo meu).

Desta forma, resta claro que os edis, ao editarem o Ato em 15 de dezembro de 2004, desrespeitaram o estabelecido em sua LOM, o entendimento do STF e ainda a doutrina majoritária. Explico.

O fato de muitos atos fixatórios de subsídios de Agentes Políticos serem editados após as eleições municipais, mas antes do término do ano, à primeira vista leva a crer que o mandamento constitucional inserto no inciso VI do art. 29 está sendo cumprido. Grave equívoco, à luz da doutrina e jurisprudência existentes sobre o tema, incorre aquele que assim interpreta a Carta Magna.

Indubitavelmente, a fixação do subsídio dos Agentes Políticos deve anteceder às eleições municipais. Despiciendo para o alcance da norma, que viesse inserida a indicação do elemento temporal “antes das eleições” muito embora, para que não pairasse qualquer dúvida, tal inserção eliminasse de vez interpretações equivocadas em sentido contrário. Se a finalidade é evitar que os legisladores fixem os próprios subsídios, evidente que o ato estaria maculado, fraudado, caso houvesse a possibilidade de serem editados quando já conhecido o resultado do pleito.

Com muita propriedade, o Corpo Instrutivo colaciona, à fl. 18, trecho da decisão proferida pelo STF, ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 62.594, interposto em sede de Ação Popular, em que foi Relator o Ministro Djaci Falcão, onde se interpreta o princípio da anterioridade como data anterior às eleições municipais, verbis:

“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.”

Nota-se que a preocupação em impedir que se legisle em causa própria não é recente.

Hodiernamente, a responsabilidade dos Agentes Públicos no trato com dinheiro, bens, e valores públicos, exige, cada vez mais, que se pautem as condutas em consonância com os preceitos constitucionais que, não obstante se encontrem em comandos expressos, como o de se fixar o subsídio em cada legislatura para a subsequente (inciso VI do art. 29), também estão insertos em princípios norteadores do administrador público (*caput* do art. 37). E é interpretando sistematicamente a Carta Magna que exsurge, para alicerçar minha tese, o princípio da moralidade.

Inegável que, se a fixação do subsídio se dá depois das eleições para a Casa Legislativa, os legisladores estão, eventualmente, infringindo a finalidade do preceito, pois estariam fixando os próprios subsídios, cientes já da permanência no corpo legislativo.

Embora o tema da anterioridade tenha grande relevância e deva ser observado com muita atenção por esta Corte, quando o assunto é o subsídio do Chefe do Poder Executivo, ganha contornos diferentes e certa polêmica.

O texto do inciso V do art. 29 da CRFB/88 determinava para o Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores que a remuneração seria fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente. Contudo, a EC 19/98 inovou o texto constitucional e dispôs em dois incisos distintos (V e VI, do art. 29) sobre a fixação dos subsídios dos Agentes Políticos municipais, retirando a exigência da anterioridade em ambos.

Posteriormente, a EC 25/00 voltou a tratar do assunto e, no inciso V, que disciplina a fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, continuou a não exigir a observância do princípio da anterioridade, ocasionando, em meu entendimento, uma interpretação equivocada de que não há exigência do princípio da anterioridade para o Prefeito.

Digo isso porque, no inciso VI, que trata dos subsídios dos Vereadores, o legislador constituinte derivado fez constar expressamente o termo “em cada legislatura para a subsequente”, consagrando novamente o princípio da anterioridade e determinando, ainda, que deveriam ser observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica.

O fato de o novo texto constitucional não ter previsto a anterioridade para o Prefeito não retirou a necessidade de se respeitar esse princípio, cotejando-se a nova redação constitucional com outro princípio constitucional não menos importante e, acima de tudo, norteador das ações e decisões do administrador público, que é o princípio da moralidade, inserto no *caput* do art. 37, primando, assim, pela interpretação sistemática. Dessa forma, a *mens legis* que se adota para os Vereadores deve ser a mesma para os Prefeitos.

Nesse sentido, trago à colação entendimento acolhido pelo Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que, ao apreciar Consulta originária do Legislativo municipal de Bagé, decidiu encaminhar ao Consultante, em Sessão de 05/12/01, cópia do Parecer nº 71/2001, da lavra do Auditor Substituto de Conselheiro, Cesar Santolim, que cita, em seu parecer, Elizeu de Moraes Correa, Procurador junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, *verbis*:

“8. Em idêntico sentido o estudo elaborado por Elizeu de Moraes Correa, Procurador junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e que fundamenta a orientação daquela Corte tocante à matéria, no qual assinala:

‘É de salientar, inicialmente, que os princípios da anterioridade e inalterabilidade da remuneração dos agentes políticos, antes expressos no texto constitucional superior, decorrem do conjunto de valores da sociedade e do próprio sistema. *O fato de silenciar a nova redação sobre o tema não induz à conclusão de que não mais são aplicáveis. Como princípios axiológicos que são, permanecem no sistema, mesmo que de forma implícita, sendo corolários de outro princípio maior que é o da moralidade.*

*Dar interpretação à Emenda nº 19/98, no sentido de permitir a alteração da remuneração ofende o princípio da moralidade administrativa ao qual estão vinculados também os agentes políticos. É que a alteração de sua própria remuneração é uma prática que não se coaduna com os valores existentes em nossa sociedade. Os representantes populares não detinham – nem detêm poderes para fixar ou elevar sua própria remuneração ou subsídios. Vinculados a buscar e realizar o interesse público, é ofensivo o comportamento voltado à defesa de interesse particular de natureza pecuniária.” (Grifo nosso)*

Ainda no mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Henrique Naigeboren, responde à Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Mandaguaçu, nos seguintes termos, *verbis*:

*“I - Não basta que a fixação da remuneração dos agentes políticos ocorra antes do término da legislatura em vigor, sendo necessário que seja fixada antes das eleições para ser válida juridicamente, como tem decidido o Supremo Tribunal Federal (RT 425/214). Assim, os Projetos de Resolução nº 01/96 e Decreto Legislativo nº 02/96 ferem o preceito constitucional da anterioridade;*

*I - Conquanto o Acórdão nº 10.883 da 4ª Câmara Cível do Supremo Tribunal Federal não trate de modo expresso da figura do Prefeito, é indubitável a aplicação do princípio da anterioridade na fixação de sua remuneração, restando flagrantemente inconstitucional o ato regulamentador da matéria, se editado após as eleições; (Grifo nosso)*

*III - Na hipótese ventilada no terceiro quesito, deverá o consulente adotar a Resolução que vigorou na Legislatura anterior. Sendo esta inconstitucional, adotará a remuneração praticada no último mês do último ano da legislatura precedente, atualizada mediante aplicação dos mesmos índices concedidos aos servidores municipais.”*

Por todo o exposto, e considerando que o Decreto Legislativo que fixou a remuneração dos Agentes Políticos do Município de Areal datou de 15 de dezembro de 2004; portanto, posterior às eleições municipais, que dataram de 03/10/2004; considerando que, desta forma, houve flagrante desrespeito à norma constitucional;

Considerando que os Tribunais de Contas, ao exercerem o seu mister constitucional, devem exigir com o rigor que lhes permite o ordenamento jurídico, e sem esquecer a efetividade em suas decisões, o cumprimento da norma legal, buscando sempre atingir o espírito da lei, haja vista que a *mens legis* deve sempre se superpor à *verba legis*;

Considerando que, sendo inobservado o prazo para a fixação dos subsídios, não há outra saída que não a recusa do registro do ato fixatório, *salvo na hipótese excepcional em*

*que se comprova que não houve variação do valor fixado anteriormente*, conforme já decidiu esta Casa nos autos do processo TCE-RJ n.º 202.033-7/05;

Considerando que, após consulta ao Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos, verifiquei que houve majoração entre os valores fixados para a legislatura 2001/2004, Registrados nesta Casa nas sessões plenárias de 03/05/01 (processo TCE-RJ n.º 232.913-7/00, referente à fixação dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito ) e 07/11/2002 (processo TCE-RJ n.º 232.914-1/00, inerente à fixação do subsídio dos vereadores) e os valores constantes desta fixação;

Concordo com o Corpo Instrutivo quanto à Recusa do Registro do ato em análise, bem como quanto à necessidade de determinação para que, quando da próxima fixação dos subsídios dos Agentes Políticos municipais, seja respeitado o princípio da anterioridade, consagrado constitucionalmente, e também inserto na própria Lei Orgânica Municipal, que objetivamente estabelece prazo para a edição do ato.

Face ao exposto, e mantendo o posicionamento por mim adotado em voto revisor apresentado nos autos do processo TCE-RJ n.º 225.676-0/05, referente à fixação dos subsídios dos Agentes Políticos do Município de Seropédica, entendendo que deverão ser adotados, como parâmetro para efeito de pagamento dos subsídios dos Agentes Políticos daquele Legislativo, os valores da última Prestação de Contas de Ordenador de Despesas daquela Municipalidade, aprovada por esta Corte.

Posto isto, cumpre esclarecer que à luz do inciso V do art. 29 da CRFB/88 os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito devem ser fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal e não por Decreto Legislativo, como ocorreu na fixação em análise. Portanto, tal fato ensejará em Determinação ao final deste voto, e não de mera Recomendação, sem força coercitiva, conforme sugeri a instrução.

De igual modo, também destaco que os subsídios em exame foram fixados em percentual da remuneração dos Deputados Estaduais. Sendo assim, ocorreu afronta aos incisos X e XIII do art. 37 de nossa Carta Magna, pois o primeiro é claro ao dispor que de fixe (em moeda corrente) os subsídios dos agentes políticos ali previstos; enquanto o segundo veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal no serviço público. Desta forma, concordo com a Determinação sugerida pelo Corpo Técnico por meio do item 1, letra “a”, de fls. 20.

Por fim, e considerando que os subsídios dos agentes políticos somente devem ser corrigidos quando da revisão geral anual, com data base de 01/01/05 e revistos na mesma data e nos mesmos índices que os servidores do Município, conforme prescreve o art. 37, inciso X da Constituição Federal;

Considerando a obrigatoriedade de obediência por parte dos Chefes dos Poderes Municipais dos limites introduzidos pela Emenda Constitucional n.º 25/00 e pela Lei Complementar n.º 101/00;

Parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo e com o Douto Ministério Público,

### **VOTO**

1 - Pela recusa do registro da fixação dos subsídios dos Agentes Políticos do Município de Areal, na forma do Decreto Legislativo nº 53, de 15 de dezembro de 2004, com as seguintes determinações:

1.1 - Para que, quando da próxima fixação dos subsídios dos Agentes Políticos municipais, seja respeitado o Princípio Constitucional da Anterioridade, previsto no artigo 34 da Lei Orgânica Municipal.

1.2 - Para que sejam adotados, como parâmetro para efeito de pagamento dos subsídios dos Agentes Políticos Municipais, os valores da última Prestação de Contas de Ordenador de Despesas daquela Municipalidade, aprovada por esta Corte; devendo estes serem revistos na mesma data e nos mesmos índices que os servidores do Município, conforme prescreve o art. 37, inciso X da Constituição Federal.

1.3 - Para que os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito sejam fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, nos termos do inciso V do art. 29 da CRFB/88.

1.4 - Para que os subsídios sejam fixados em moeda corrente, sem que haja vinculação ou equiparação a quaisquer espécies remuneratórias, conforme prescrevem os incisos X e XIII da Constituição da República.

1.5 - Para que sejam observados os limites introduzidos pela EC n.º 25/00 e pela LC n.º 101/00;

2 - Pela comunicação ao atual Prefeito Municipal de Areal, com base no disposto no art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, na ordem seqüencial do art. 26, do Regimento Interno desta Corte, para que tome ciência da presente decisão;

3 - Pela comunicação ao atual Presidente da Câmara Municipal de Areal, com base no disposto no art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, na ordem seqüencial do art. 26, do Regimento Interno desta Corte, para que tome ciência da presente decisão;

4 - Por determinação à Secretaria-Geral das Sessões - SSE, para que, ao materializar a presente decisão, remeta cópia da instrução (fls. 17/21), bem como do inteiro teor deste Voto;

5 - Pelo posterior arquivamento do presente processo.

Sala das Sessões, 9 de maio de 2006.

**MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR**

Relator

