

## Subsídios de prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais\*

Jair Eduardo Santana

**Palavras-chave:** Prefeito. Poder Executivo municipal. Lei Orgânica Municipal.

**Sumário:** **1** Aspecto temporal (*Quando?*) – **2** Aspecto quantitativo (*Quanto? Quais os limites?*) – **3** Aspecto instrumental ou formal (*Como?*) – **4** Vice-Prefeitos e Secretários Municipais

A unificação temática aqui feita em relação aos agentes nominados neste texto justifica-se pelo regime jurídico das “remunerações” que percebem do Poder Público.

O Prefeito é o titular do Poder Executivo municipal; é ele quem, pela ordem constitucional, tem capacidade para representar o município, este enquanto pessoa jurídica de direito público interno, muito embora o município não esteja proibido de manter relacionamento externo (veja-se, a respeito, sobre operações de crédito com outros países, o disposto no art. 52, inc. V, da Constituição Federal).<sup>1</sup>

Falou-se em *Prefeito* pela primeira vez no Brasil na província de São Paulo, no século passado. De lá para cá a figura do alcaide sofreu inúmeras transformações, acompanhando sempre as evoluções política, social e jurídica do país.

A Constituição de 1988 deixa regras que, juntas, formam aquilo que chamamos de estatuto jurídico do Prefeito.

Ao lado de suas atribuições e juntamente com outras prerrogativas, encontra-se o direito à remuneração.

O assunto, como não poderia deixar de ser, encontra fundamento na própria Constituição Federal. Contudo, a prerrogativa da remuneração ainda é alvo de contestação por parte de grande número de cidadãos. No nosso entender, o subsídio (seja referente a Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários ou Vereadores) é meio democratizante do mandato: deve ser fixado de forma razoável para permitir maior dedicação (ou para impedir que haja percepção de recursos por via oblíqua).

O subsídio, sendo a principal retribuição pecuniária do Prefeito, há que ser fixado em quantia compatível com a relevância das funções do chefe do Executivo local.

Pois bem, ao ser promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição da República tratou do tema, estabelecendo que a Lei Orgânica Municipal disciplinaria a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, determinando que tal observasse a anterioridade e outros aspectos inscritos no próprio texto constitucional (inc. V do art. 29).

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, deu nova redação ao inciso V do artigo 29, determinando que o subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fosse fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observando-se, ainda, alguns outros aspectos inseridos na própria norma.

Dessa forma, apartados foram os regimes jurídicos remuneratórios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais em relação aos “ganhos” dos Vereadores. Os subsídios dos Vereadores, a partir de então, foram tratados separadamente.

Parece-nos extremamente relevante dizer que, uma vez feita a observação *supra*, relativa ao regime jurídico-constitucional dos subsídios dos agentes políticos, nenhuma outra norma, que não a própria Constituição Federal ou a Lei Orgânica Municipal, pode dispor sobre o assunto. Desta feita, inconcebível que constituições estaduais ou Tribunais de Contas estaduais, dos municípios ou do município venham a fazê-lo. Seria visível ofensa à autonomia local, escrita nos artigos 1º e 18 da Constituição Federal.

Deste modo, estão a reger a remuneração aqui tratada as normas tiradas da Constituição Federal (das constituições estaduais) e da Lei Orgânica do Município.

Se é assim, a regra maior é a seguinte:

**V** – subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara municipal, observado o que dispõem os artigos 37, XI, 39, §4º, 150, II, 153, III, e 153, §2º, I. (Redação dada pela EC nº 19, de 05.06.1998)

Verificamos, pois, a mudança na literalidade da norma do artigo 29, V (antes e depois da EC nº 19/98), principalmente no que tange aos dois princípios:

1. Anterioridade (ou previedade) que impõe a fixação na legislatura anterior;
2. Irrevisibilidade, que impede qualquer alteração posterior do valor originalmente estabelecido.

Antes da EC nº 19/98, a remuneração do Prefeito, compreendendo o subsídio do cargo e a verba de representação, deveria ser fixada pelo plenário da Câmara (e não necessariamente por lei formal), ao final de cada legislatura, para vigorar na subsequente. Além disso, não havia qualquer regra constitucional ou de Lei Complementar sobre a quantificação da remuneração do chefe do Executivo municipal, e não nos parece que a legislação estadual pudesse dispor a respeito, por ser matéria de interesse local.

Com a EC nº 19/98, o subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários teria como baliza principal somente a fixação por lei de iniciativa da Câmara Municipal, além de ter sido apartado do regime jurídico remuneratório dos Vereadores.

## **1 Aspecto temporal (*Quando?*)**

Embora não esteja expresso, sempre surge a questão de se saber o tempo ou a época apropriada para a fixação dos subsídios aqui mencionados.

Temos que a Constituição Federal não exige, expressamente, observância à anterioridade. Mas nos parece razoável que se cumpra tal exigência e tal ocorra antes de conhecidos os eleitos.

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.<sup>2</sup> Na verdade, não se trata de teoria muito recente. No Brasil já houve decisões no STF que acolheram esse entendimento já em 1951.<sup>3</sup> 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 Recasens Siches, que é o método próprio do direito,<sup>4</sup> 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 implícito na CF e explícito em algumas constituições estaduais) e da finalidade pública.

Significa dizer que o texto impõe às Câmaras a obrigatoriedade de a fixação dos subsídios ocorrer ao final de uma legislatura para vigorar na subsequente, porém, o ato fixador deve ser votado antes das eleições, quando ainda não se conhecem os eleitos, revestindo-se, assim, o ato, de imparcialidade. Desse mesmo modo, a revisão (diminuindo ou aumentando os valores fixados em época própria) não nos parece apropriada depois de conhecidos os eleitos.<sup>5</sup>

## **2 Aspecto quantitativo (Quanto? Quais os limites?)**

Inicialmente — é necessário para se falar do aspecto quantitativo do subsídio do Prefeito — registre-se a impropriedade de certos raciocínios desenvolvidos no confronto — por vezes maldoso — entre o *valor percebido pelo alcaide* e as *receitas locais*.

Sob tal ótica estreita é evidente que em mais de 80% dos municípios brasileiros sequer deveria existir *remuneração* para o Prefeito, posto que a dependência de *receitas* obtidas por *transferências* é patente. A *receita tributária própria* é, no mais das vezes, ínfima, vil, insuficiente até mesmo para suportar os gastos com os *agentes políticos*.

Essa análise, no entanto, há que ser avaliada numa outra dimensão, não permitida neste estudo.

No entanto, existem alguns “limitadores” à *remuneração* dos agentes políticos aqui mencionados. Seus subsídios deverão respeitá-los e, assim, poderá haver necessidade de sua diminuição.<sup>6</sup>

Mas não se deve esquecer que *limites não são autorizações de gastos*.<sup>7</sup> Somente os orçamentos autorizam despesas; os limites criam níveis máximos a partir dos quais os orçamentos deverão regular. Limites são restrições que podem sobrepor-se ou não.

São eles:

a) O artigo 37, XI, da Constituição Federal é um desses *limites* inafastáveis.<sup>8</sup> Através dessa disposição, ficou estabelecido que o teto remuneratório é o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (retiradas as gratificações eleitorais pagas aos três ministros do STF em caráter temporário, pelo exercício de funções no TSE, pois constituem vantagem indenizatória). Sendo o subsídio do Judiciário o *teto*; no âmbito local, o subsídio do Prefeito é o *limite*.

Conforme mencionado anteriormente, tal regra não foi considerada autoaplicável pelo STF, em sessão administrativa do dia 24.06.1998.

b) O artigo 39, §4º, da Constituição Federal, de sua vez, estabelece um outro parâmetro a ser observado quando da fixação dos subsídios aqui tratados. O subsídio deverá ser fixado em parcela única, vedado o acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação, etc.

Os três aspectos seguintes não consistem em limitadores em si mesmos. Mas, por estarem expressos no dispositivo do artigo 29, inciso V, CF/88, trataremos como se o fossem.

c) O disposto no artigo 150, inciso II, da Constituição Federal submete o subsídio ao regime da igualdade tributária, vetando-se a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente.

d) A disposição expressa no artigo 153, inciso III, da Constituição Federal estabelece competência para instituir o imposto de renda. Relacionado ao inciso XV do artigo 37, explicita que a cobrança de tributos dos agentes políticos não significa uma "interferência" (como foi entendido por muito tempo). Portanto, significa que os agentes políticos devem pagar imposto de renda.

e) Esta tributação, por força do disposto no artigo 153, §2º, I, Constituição Federal, está sob o influxo dos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade.

### 3 Aspecto instrumental ou formal (*Como?*)

Até aqui mostramos alguns *limites* (falemos assim) para a ação legislativa local. Ação *legislativa* porque a fixação dos subsídios de tais agentes é feita por intermédio de *lei* (já o dissemos antes).

E quando se fala em *lei*, trata-se da *lei formal*, que obedece ao processo legislativo respectivo. E, por processo legislativo, entendem-se todos aqueles atos que, concatenados, visam à produção de ato único: a lei.<sup>9</sup>

A iniciativa, que é fase do processo legislativo, é, no caso, exclusiva da Câmara de Vereadores. A deflagração do procedimento que fixa os subsídios dos Prefeitos, dos Vice-Prefeitos e dos Secretários Municipais toca, com exclusividade, aos Vereadores.

Na Câmara Municipal o projeto tramita, recebendo-se o parecer das comissões temáticas respectivas, seguindo-se a discussão, a votação e a aprovação, com a posterior remessa para o Executivo, a fim de ali receber aquiescência (sanção) ou, em contrário, discordância (veto).

Entendemos que nem mesmo à Lei Orgânica compete fixar a remuneração dos agentes políticos. A esta caberia, sim, estabelecer os limites e critérios para essa fixação.

#### **4 Vice-Prefeitos e Secretários Municipais**

*O subsídio do Vice-Prefeito* é devido porque este está sempre na iminência de suceder ou substituir o titular.

Atualmente o Vice-Prefeito não exerce sua função apenas por uma expectativa de atuação. Em realidade, a lei do local costuma definir as atribuições do Vice, já que em muito ele pode auxiliar o Prefeito (participando de missões oficiais do município ou até mesmo com atribuições permanentes na estrutura da Prefeitura).

Ademais, o Vice-Prefeito titulariza cargo.

A remuneração é um direito do Vice-Prefeito, expresso no próprio artigo 29, inciso V, da Constituição Federal.

Aos *Secretários Municipais* igualmente são devidos subsídios, ainda por força da mesma fundamentação *supra* (art. 29, inc. V, da Constituição Federal). Ainda que assim o seja, encontramos muitas iniciativas no Brasil onde determinados secretários exercem a função sem qualquer contraprestação. Mas, diga-se, não estão obrigados a isso.

Essa referência expressa aos Secretários Municipais foi inovação trazida pela EC nº 19/98, considerando-os agentes políticos e cujo regime remuneratório enfrentaria as mesmas disposições dos demais agentes políticos locais.

A doutrina, há muito, discutia sobre a natureza dessa função: Secretários Municipais são servidores municipais ocupantes de cargo em comissão ou agentes políticos?

O festejado mestre Hely Lopes Meirelles assim conceitua agentes políticos:

são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício das atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Não são servidores públicos, nem se sujeitam ao regime jurídico único estabelecido pela Constituição de 1988. Tem

normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos. (...) São as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição.<sup>10</sup>

Posicionamo-nos juntamente com a grande parte da doutrina, já que estes são os componentes do governo nos seus primeiros escalões.

Mas a exata determinação dependerá do que estiver previsto na Lei Orgânica Municipal ou Plano de Cargos do Município. Se, em um destes, se prevê o cargo em comissão de Secretário Municipal, seu ocupante será servidor público municipal. O que ocorre mais usualmente é a classificação dos Secretários Municipais como agentes políticos, pois é atribuída à Câmara Municipal a prerrogativa de fixação de seus vencimentos.

---

\* Este texto faz parte da obra: SANTANA, Jair Eduardo. *Subsídios de agentes políticos municipais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. cap. 3.

<sup>1</sup> Diz referida norma: "Compete privativamente ao Senado Federal: (...) autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios".

<sup>2</sup> MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da Administração Pública*. São Paulo: Dialética, 1999. p. 143.

<sup>3</sup> No Brasil, a primeira decisão do STF a adotar o princípio da proporcionalidade (ou razoabilidade) situa-se no domínio do direito tributário. No julgamento do RE nº 18331, em 1º de setembro de 1951, à ocasião do exame de validade da majoração de um imposto. A ideia de proporcionalidade, no sentido de adequação, também está subjacente ao conteúdo das Súmulas 70, 323 e 547 do STF, amplamente adotadas pelos juízes e tribunais do país.

<sup>4</sup> RECASENS SICHES, Luis *Tratado general de filosofía del derecho*. México: Editorial Porrúa, 1959. p. 663-664.

<sup>5</sup> Confira-se: STF, 2 Turma, RE nº 229122, relatado pela Ministra Ellen Gracie, publicado no *DJe*, 19 dez. 2008; STF, 2 Turma, RE nº 213524, relatado pelo Ministro Marco Aurélio, publicado no *DJ*, 11 fev. 2000, p. 31. STJ, 2 Turma, Resp nº 723494/MG, relatado pelo Ministro Herman Benjamin, publicado em 08.09.2009.

<sup>6</sup> Não caberá, no caso, alegação de direito à irredutibilidade de subsídios, previsto no artigo 37, XV, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, porque apenas aplicável aos ocupantes de cargos e empregos públicos, o que não é o caso dos agentes

políticos titulares de mandatos eletivos.

7 Um argumento que sempre se coloca frente à fixação do *teto* é exatamente que ele propiciará um *rombo* nas finanças públicas, porque haveria uma *cascata de reajustamentos, alterações, revisões* e de fixação de novos valores. Mas não deveria ser assim.

8 Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

9 Confira-se o nosso Processo legislativo: vetores e especificidades. *Revista Jurídica Administração Municipal – JAM*, Salvador, p. 36 et seq., ago. 2003.

10 *Direito administrativo brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 72.

---

#### **Como citar este conteúdo na versão digital:**

Conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

SANTANA, Jair Eduardo. Subsídios de prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 12, n. 132, fev. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=77653>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

---

#### **Como citar este conteúdo na versão impressa:**

Conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico impresso deve ser citado da seguinte forma:

SANTANA, Jair Eduardo. Subsídios de prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 12, n. 132, p. 29-32, fev. 2012.