

PARECER JURÍDICO

Interessado: Presidência da Câmara Municipal de Pouso Alegre

EMENTA: Impossibilidade jurídica de recomposição inflacionária de subsídios do Prefeito, Vice e Secretários – Iniciativa – Poder Executivo.

1. DA CONSULTA

A presente manifestação jurídica decorre de consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre, Vereador Dr. Edson, por meio do Ofício nº 97/2025/CMPPA, cuja íntegra se transcreve abaixo:

“Venho, por meio deste, solicitar parecer jurídico no sentido de esclarecer a quem seria atribuída a competência para propor projeto de lei que vise a revisão geral anual dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais”

2. ANÁLISE JURÍDICA

A matéria ora submetida à apreciação desta Procuradoria diz respeito à iniciativa para apresentação de proposição que vise a recomposição inflacionária dos subsídios de agentes políticos — Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais — durante o atual exercício legislativo.

2.1. Da impossibilidade de Revisão Geral Anual dos Subsídios – Recurso Extraordinário nº. 1.344.400 (SP).

Antes de falarmos sobre a iniciativa para apresentação de proposição que trate da revisão geral anual para Prefeito, Vice Prefeito e Secretários Municipais, vale a pena tecer considerações acerca do nosso entendimento quanto a impossibilidade, ao menos por hora, para análise de projetos que tenham como escopo a revisão dos subsídios.

A Constituição da República, em seu artigo 37, inciso X, assegura a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e dos subsídios, sem distinção de índices e na mesma data. Contudo, o Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente afirmado que tal prerrogativa não é irrestrita, tampouco automática, no que se refere a agentes políticos, estando subordinada a outros princípios constitucionais, como o da anterioridade, da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade.

A controvérsia jurídica quanto à possibilidade de revisão dos subsídios dos agentes políticos dentro da mesma legislatura foi objeto de reconhecimento de repercussão geral pelo STF, sob o **Tema nº 1.192¹**, no julgamento do **Recurso Extraordinário nº 1.344.400/SP**, de relatoria do Ministro André Mendonça. Trata-se de ação que questiona a constitucionalidade de leis municipais que instituem revisão anual de subsídios para agentes políticos (Prefeito e Vice-Prefeito) na mesma legislatura.

Em decisão proferida em 19 de julho de 2024, o Ministro Relator determinou a suspensão nacional de todos os processos judiciais pendentes, individuais ou coletivos, que tratem da matéria, nos seguintes termos:

¹ Constitucionalidade de lei municipal que preveja revisão geral anual do subsídio de agentes políticos na mesma legislatura.

“Determino a suspensão, em todo o território nacional, do processamento de todos processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão vazada neste tema de repercussão geral, nos termos do art. 1.035, § 5º, do CPC.”

A medida foi justificada pelo elevado risco de decisões conflitantes, potencial insegurança jurídica e comprometimento das finanças públicas municipais. Segundo o Ministro André Mendonça, a suspensão visa justamente evitar que leis eventualmente inconstitucionais produzam efeitos concretos e irreversíveis nos orçamentos municipais.

Importa ressaltar que o subsídio do Chefe do Poder Executivo local serve como teto remuneratório para todo o funcionalismo municipal, nos termos do artigo 37, inciso XI, da Constituição, o que amplia sobremaneira o impacto jurídico da controvérsia.

Ainda que se alegue tratar-se de mera recomposição inflacionária — tese muitas vezes adotada por parte da doutrina —, a jurisprudência atual em sede de repercussão geral sinaliza que tal recomposição **não pode ser aplicada a agentes políticos durante o curso do mandato que fixa seus próprios subsídios**, em razão do risco de configurar benefício próprio, em clara violação ao princípio da moralidade administrativa e da vedação ao enriquecimento indevido por meio do exercício do poder legislativo.

O Ministério Público, em especial do Estado de São Paulo tem sustentado que a Constituição Federal não autoriza a revisão geral anual dos agentes políticos, asseverando que esse direito é restrito aos servidores públicos em geral, consoante o disposto no inciso X do art. 37.

Justificam ainda a impossibilidade de revisão na medida em que os agentes políticos não são servidores profissionais e a eles não se dirige a revisão geral anual, sendo este um direito subjetivo exclusivo dos servidores públicos

O §1º do art. 165 da Constituição Estadual disciplina que o “*Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e demais leis que adota, observados os princípios da Constituição Federal da República e os desta Constituição*”.

Neste sentido, preceitos relevantes, segundo o Ministério Público, devem se incorporar às Constituições Estaduais como o art. 29, V e VI da Constituição Federal, que estabelece a regra da legislatura na fixação dos subsídios dos agentes políticos.

Deste modo, a fixação dos subsídios dos Prefeitos, Vice Prefeitos, Secretários Municipais e Vereadores devem ser fixados por leis municipais cujos efeitos apenas se consagrem na legislatura seguinte.

Portanto, a **existência de repercussão geral reconhecida e com suspensão nacional dos feitos sobre a matéria é suficiente para opinar contra, por cautela jurídica e responsabilidade administrativa, qualquer intento normativo nesse sentido.**

A eventual edição de norma local que estabeleça tal revisão inflacionária, mesmo que embasada na literalidade do art. 37, X, poderá ser posteriormente declarada inconstitucional, acarretando sérias repercussões jurídicas, inclusive a necessidade de **devolução de valores aos cofres públicos**, apuração de responsabilidade pessoal dos agentes envolvidos e repercussões junto aos Tribunais de Contas.

Acerca do tema, o próprio Tribunal de Contas de Minas Gerais, analisando a Consulta nº. 1141544 formulada pelo Município de Cedro do Abaeté concluiu pela impossibilidade de apresentação de resposta à consulta, justamente para aguardar o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, vejamos:

CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. ALTERAÇÃO DE SUBSÍDIO DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS. QUESTÃO DE ORDEM. RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM TRÂMITE NO STF. REPERCUSSÃO GERAL. SOBRESTAMENTO DA CONSULTA.

Determina-se, em questão de ordem, que seja sobrestado o processamento da Consulta, com arrimo no inciso I do art. 355 do Regimento Interno, Resolução n. 24, de 2023, até que seja julgado o Recurso Extraordinário n. 1.344.400, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, e que transite em julgado a respectiva decisão, uma vez reconhecida a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada e que, no seu âmbito, foram decididas tanto a suspensão nacional dos processos correlatos quanto a não reafirmação da jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. [CONSULTA n. 1141544. Rel. CONS. SUBST. ADONIAS MONTEIRO. Sessão do dia 30/10/24. Disponibilizada no DOC do dia 25/11/24. Colegiado. PLENO.] g.n.

2.2. Iniciativa para proposição da Revisão Geral Anual – Competência – Poder Executivo.

Ultrapassada a questão acima suscita, que deverá ser objeto de verificação por esta Casa de Leis, entendemos que a iniciativa para proposição de legislação para recomposição das perdas inflacionárias dos subsídios do Prefeito, Vice e Secretários deva ser do próprio Poder Executivo. Explico:

Inicialmente, visando aclarar as questões suscitadas neste tópico, necessário conceituar alguns termos relevantes, evidenciando a diferença entre eles.

Dentre as formas de retribuição devidas na Administração Pública, destaco o vencimento e a remuneração. O vencimento é contraprestação que os ocupantes de cargos e empregos públicos recebem ao final do mês pelos serviços prestados ao empregador. Compreende o vencimento base (vencimento inicial), que não poderá ser inferior ao piso nacional da categoria, bem como os demais vencimentos da carreira, cabendo à lei municipal estabelecer as regras de promoção, progressão, verticais e horizontais, e seus respectivos valores.

Por sua vez, a remuneração corresponde à soma de tudo aquilo que o servidor recebe ao final do mês; isto é, o vencimento acrescido das demais rubricas, como gratificações, horas extras, adicional noturno, adicional de periculosidade, insalubridade, 13º salário, férias remuneradas, abono, etc., consoante o art. 41 da Lei n. 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos federais, arts. 120 e 121 da Lei Estadual n. 869/1952, Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais.

Sobre a remuneração dos servidores públicos, no que é pertinente à sua fixação e sua alteração, assim dispõe a CR/88:

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;

Dessa maneira, após a fixação, o reajuste ou a revisão geral anual da remuneração ou dos subsídios deve ser instituída por lei em sentido material, observada a competência privativa para cada caso.

O reajuste não se confunde com a revisão geral anual, que, embora também deva ser instituída por lei, visa a reposição da inflação, consoante assentado pelo STF no julgamento da ADI 3968/PR, em 29/11/2019:

O reajuste de remunerações e subsídios por lei específica tem por objeto a readequação da retribuição pecuniária devida pelo exercício de determinado cargo, ajustando-a à realidade das suas responsabilidades, atribuições e mercado de trabalho, enquanto que a revisão geral anual tem por escopo a mera recomposição

do poder aquisitivo das remunerações e subsídios de todos os servidores públicos e agentes políticos de determinado ente federativo

Nesse sentido, consoante ensina a ministra Cármen Lúcia:

A revisão distingue-se do reajuste porque, enquanto aquela implica examinar de novo o quantum da remuneração para adaptá-lo ao valor da moeda, esse importa em alterar o valor para ajustá-lo às condições ou ao custo de vida que se entende guardar correspondência com o ganho do agente público. Revê-se a remuneração para fazer a leitura financeira do seu valor intrínseco, enquanto se reajusta para modificar o vencimento, subsídio ou outra espécie remuneratória ao valor extrínseco correspondente ao padrão devido pelo exercício do cargo, função ou emprego. Pela revisão se corrige o valor monetário que corresponde ao valor remuneratório adotado, enquanto que pelo reajuste se modifica o valor considerado devido pela modificação do próprio padrão quantificado. Como a revisão não importa em aumento, mas em manutenção do valor monetário correspondente ao quantum devido, fixou-se a sua característica de generalidade, quer dizer, atingido todo o universo de servidores públicos.²

A Constituição da República assegura a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices, isto é, a Administração Pública não pode adotar datas e índices distintos entre servidores e agentes políticos da mesma entidade política.

Sobre o tema, destaco o entendimento deste Tribunal na Consulta nº 858052, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão:

*Em face do exposto, respondo à consulta formulada, nos seguintes termos: A revisão de remuneração ou subsídio não se confunde com sua fixação ou alteração, devendo ser observada em cada entidade política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a iniciativa privativa de cada Poder ou Órgão Constitucional (Executivo, Judiciário, Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas). **Ou seja, no âmbito municipal, é da Câmara Municipal a competência para promover a***

² ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Ed. Saraiva, 1999. p. 323.

revisão geral e anual de seus servidores e de seus agentes políticos (vereadores), assim como é do Executivo a iniciativa de lei para promover a revisão geral e anual de seus servidores e de agentes políticos (prefeito, viceprefeito e secretários). Por outro lado, considerando que a revisão decorre de um só fato econômico, que é a corrosão uniforme do poder aquisitivo da moeda, não se devem adotar datas e índices distintos entre servidores e agentes políticos da mesma entidade política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Por esta mesma razão e não obstante inexistir regra expressa vinculando a revisão feita por uma unidade orgânica com a feita por outra, o índice e a data adotados por aquela que a instituiu primeiramente devem ser considerados, por vinculação lógica, pelas demais estruturas orgânicas da mesma entidade política, diante da citada natureza uniforme da questão.

Acresce notar que a Administração Pública, por força do disposto no caput do art. 37 da CR/88, está vinculada ao princípio da legalidade, o qual vincula e limita a atividade administrativa, ou seja, a Administração somente pode conceder reajustes salariais ou a revisão geral anual da remuneração aos servidores quando estiverem previstos legalmente.

Em resumo, a revisão geral anual de remuneração ou subsídio depende da edição de lei, de iniciativa privativa de cada Poder ou órgão constitucional, e deve ocorrer sempre na mesma data e sem distinção de índices entre servidores e agentes políticos da mesma entidade política.

Na análise da Denúncia nº. 1114382 do Tribunal de Contas de Minas Gerais, reforçou o entendimento quanto a iniciativa para apresentação de projeto de lei para recomposição das perdas, vejamos:

DENÚNCIA. MUNICÍPIO. PISO SALARIAL NACIONAL. PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. LEI N. 11.738/2008. CARGA HORÁRIA. PROPORCIONALIDADE. VENCIMENTO-BASE ABAIXO DO SALÁRIO MÍNIMO. SÚMULA VINCULANTE N. 16 DO STF. **REAJUSTE E REVISÃO GERAL ANUAL. NECESSIDADE DE LEI. INICIATIVA DO CHEFE DE PODER OU ÓRGÃO CONSTITUCIONAL. TEMAS N. 19 E 624 DE REPERCUSSÃO GERAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SÚMULA VINCULANTE N. 37 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

IMPROCEDÊNCIA DOS APONTAMENTOS DE IRREGULARIDADE. APLICAÇÃO DO ÍNDICE CONSTITUCIONAL RELATIVO À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. EXAME NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO QUANTO AO APONTAMENTO. ARQUIVAMENTO.

1. (...).

4. *Não obstante se tratar de direito assegurado pela Constituição da República, nos termos da jurisprudência, a concessão da revisão geral anual aos servidores públicos depende de lei de iniciativa privativa do respectivo chefe de Poder, consoante Temas n. 19 e 624 de repercussão geral e Súmula Vinculante n. 37 do Supremo Tribunal Federal.*

5. (...).

Também o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, visando disciplinar a matéria emitiu um manual denominado “Remuneração de Agentes Políticos” reafirmando que a iniciativa para recomposição das perdas dos subsídios dos agentes políticos do Executivo, deva ser realizada por aquele Poder³ vejamos:

3.4. Revisão Geral Anual - RGA

O tema da revisão dos subsídios tem ganhado novos contornos, em face de decisões do Poder Judiciário.

A interpretação que ainda prevalece no âmbito deste e. Tribunal de Contas assegura que o princípio da imutabilidade é mitigado pela possibilidade, constitucionalmente prevista, de aplicação da revisão anual geral também aos subsídios, sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, X). Evidentemente, tais revisões submetem-se às limitações próprias dos subsídios, conforme cada Poder.

Essa revisão deve ser precedida de lei específica, estabelecendo o índice econômico para a recomposição do poder aquisitivo, frente à perda inflacionária, de subsídios e salários, alcançando, indistintamente, servidores e agentes políticos (condição da generalidade).

Apresentando a CF a expressão “iniciativa privativa”, esta Corte, alterando posicionamento anterior, decidiu no TC-021730.989.20-9 que a RGA depende de lei específica de iniciativa do Chefe do Executivo, interpretando que a referida locução constitucional (“iniciativa privativa”) está relacionada aos entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Essa posição guarda harmonia com julgados do STF, dentre os quais o tratado na ADI nº 2.726⁴ e da ADI nº 3.968⁵.

³<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Remunera%C3%A7%C3%A3o%20de%20Agentes%20Pol%C3%ADticos.pdf>

⁴ STF – ADI nº 2.726. Relator MAURÍCIO CORRÊA. Data da publicação: DJ de 19/08/2003.

⁵ STF – ADI nº 3.968. Relator LUIZ FUX. Data da publicação: DJe de 18/12/2019.

Registre-se, ainda em relação a RGA, que em recente decisão nesta Corte, no TC-021730.989.20, sustentou-se entendimento contrário quanto à expressão “iniciativa privativa” prevista na CF, no sentido de necessidade de lei específica de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, interpretando que a referida locução constitucional (“iniciativa privativa”) está relacionada aos entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Essa posição fundamenta-se em julgados do STF, dentre os quais o tratado na ADI nº 2.726 e da ADI nº 3.968.

De outra parte, importante registrar, decisão do STF, com repercussão geral reconhecida, nos autos do Recurso Ordinário – RE nº 565.089, a mitigação da obrigatoriedade da recomposição salarial por meio da revisão geral anual com a seguinte tese:

O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs revisão. Outra particularidade refere-se à revisão em ano eleitoral, nos termos do art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral), quanto ao período de abrangência do período de recomposição. Nesse sentido a Consulta nº 115-33.2016.6.26.0000, exarada pelo e. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, esclareceu que “a recomposição salarial para compensar as perdas ocasionadas pela inflação é admitida a qualquer tempo”, em observância ao art. 37, X, da CF. Assim, o índice não deve ultrapassar “a perda resultante da inflação do período entre a data-base do ano anterior ao eleitoral e a data-base do ano eleitoral”. Ou seja, do ponto de vista jurídico-eleitoral, não há óbice legal para que haja, a qualquer tempo, uma recomposição da remuneração dos funcionários públicos em consequência da inflação. O que a lei proíbe é que, no período compreendido entre 180 dias que antecedem o pleito até a posse dos eleitos, seja criado um aumento real na remuneração.

Por fim, necessário destacar que a concessão de reajuste⁶ não é aplicável/extensível aos subsídios dos agentes políticos, pois fere a regra da anterioridade (art. 29, VI, da CF).

Por fim, concluo que a competência legislativa para apresentação de proposição que verse sobre a recomposição das perdas inflacionárias de agentes políticos (Prefeito, Vice e Secretários) é do próprio Poder Executivo.

⁶ Aumento real, isto é, correção/majoração acima da inflação de respectivo período

3. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica **manifestamo-nos contrariamente à possibilidade de proposição, apreciação ou promulgação de qualquer Projeto de Lei que verse sobre a recomposição inflacionária dos subsídios dos agentes políticos do Município de Pouso Alegre no exercício de 2025 e, no que tange a iniciativa para proposição legislativa para recomposição das perdas inflacionários dos subsídios do Prefeito, Vice prefeito e Secretários, entendemos que a competência é do Poder Executivo.**

É o parecer.

Pouso Alegre, 26 de maio de 2025.

EDSON
RAIMUNDO ROSA
JUNIOR:05240221
600

Assinado de forma digital
por EDSON RAIMUNDO
ROSA JUNIOR:05240221600
Dados: 2025.05.26 18:38:15
-03'00'

Edson Raimundo Rosa Junior
OAB/MG 115.063
Diretor de Assuntos Jurídicos