



PROCESSO Nº: 14286/2017-TC

INTERESSADO: Federação das Câmaras de Vereadores do Estado do Rio Grande do Norte.

ASSUNTO: Consulta

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONSULTA FORMULADA PELA FEDERAÇÃO DAS CÂMARAS DE VEREADORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, CUJO TITULAR TAMBÉM ACUMULA A FUNÇÃO DE PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAICÓ. CONHECIMENTO. MÉRITO. COMPATIBILIDADE DO REGIME DE SUBSÍDIO COM A PERCEPÇÃO DE 13º SUBSÍDIO E FÉRIAS POR VEREADORES. TESE FIXADA PELO STF (RE 650.898). NECESSIDADE DE INSTITUIÇÃO POR LEI. POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DESDE QUE OBEDECIDOS A TODO O PLANEJAMENTO ESTABELECIDO PELO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE (REGRA DA LEGISLATURA).

- A concessão do pagamento de férias e 13º subsídio aos vereadores está condicionada à previsão em lei específica, fixada em conformidade com a regra da anterioridade (Súmula nº 32 - TCE/RN) , com o atendimento dos requisitos dispostos no art. 169 da Constituição Federal e arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Necessário se faz, ainda, que a edilidade estime os reflexos de tal acréscimo de despesa no cumprimento dos limites dispostos nos arts. 29, VII, e 29-A, incisos I a VI, e §1º, da Constituição Federal.
- A criação de lei que regulamente a concessão de férias e 13º subsídio aos vereadores no curso da atual legislatura só pode ter aplicabilidade no exercício subsequente, por imposição do princípio da anterioridade.





PARECER Nº 293/2017 – CJ/TC

I. RELATÓRIO

01. Trata-se de consulta formulada pela presidência da Federação das Câmaras de Vereadores do Estado do Rio Grande do Norte por intermédio da qual se fazem os seguintes questionamentos:

Diante da necessidade e da grande dúvida existente hoje com relação ao pagamento do décimo terceiro salário aos vereadores das Câmaras Municipais, requeremos um entendimento deste tribunal de contas, como forma de estarmos alinhados ao pensamento desta Corte.

1 – Estando a Câmara dentro do limite prudencial, seria necessário Lei para regulamentar tal subsídio?

2 – Criando a Lei que regulamenta tal subsídio, ela vale para a atual legislatura?

3 – Atento ao princípio da celeridade Processual, caso exista consulta nesta corte já formulada por alguma Câmara Municipal no mesmo sentido, que seja esta unificada por conexão.

02. Devidamente autuada sob o número 14286/2017-TC, os autos foram encaminhados pela Chefia de Gabinete da Presidência para esta Consultoria Jurídica para fins de análise e respectiva emissão de parecer sobre a matéria.

03. É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Admissibilidade

04. Enquanto órgãos técnicos de controle externo que auxiliam o Poder Legislativo no tocante à fiscalização da Gestão Pública, aos Tribunais de Contas





é atribuída competência constitucional para supervisionar o gasto público.

05. Além da função fiscalizadora que lhes é outorgada, aos Tribunais de Contas é delegada outra, de igual importância, denominada de função pedagógica¹, aquela por intermédio da qual se contribui para o aperfeiçoamento da Gestão Pública, condizente com o princípio da eficiência administrativa.

06. A legislação que delimita o funcionamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte² inclusive o autoriza a esclarecer dúvidas dos jurisdicionados em relação à interpretação de lei ou regulamento em matéria abrangida pelo controle externo, ocasião em que decidirá sobre as consultas que lhe forem formuladas para interpretação das disposições legais e regulamentares relativas ao controle externo³.

07. O protagonismo do Tribunal de Contas em relação às consultas, além de ser oriundo do seu caráter pedagógico, objetiva proporcionar transparência e

¹ Sobre a função pedagógica dos Tribunais de Contas, observa DECOMAIN que “Cabe aos Tribunais ou Conselhos de Contas responder a consultas sobre toda e qualquer matéria que, em tese, possa vir a ser objeto de sua apreciação, no exercício de suas demais funções. Em virtude disso, não há disparate em concluir que praticamente todos os assuntos inerentes à Administração Pública de um modo geral, excluídos aqueles inseridos nas competências privativas do Poder Legislativo, do Poder Judiciário ou do Ministério Público, podem ser objeto de resposta a consulta por parte dos Tribunais ou Conselhos de Contas. Na medida em que lhes incumbe a apreciação de toda a gestão pública, tanto na perspectiva da observância dos princípios constitucionais e legais que a norteiam, quanto no sentido da sua economicidade e eficiência, e da preservação do Erário público, tem-se que todo assunto relacionado à gestão da coisa pública pode ser objeto de análise por parte dos Tribunais ou Conselhos de Contas, em face de consultas que lhes sejam dirigidas.” DECOMAIN, Paulo Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. Editora Dialética. São Paulo/SP: 2006, p. 149.

² Lei Complementar Estadual nº 464/2012, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.

³ É o que normatiza o art. 1º, inciso XIII da LCE 464/2012, *in verbis*: “Art. 1º O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: [...] XIII – solucionar consulta formulada por órgão ou entidade sujeita à sua jurisdição sobre a interpretação de lei ou regulamento abrangida pelo controle externo, tendo a decisão caráter normativo, como prejulgamento da tese e não do fato ou caso concreto.” Aquela incumbência é reiterada nos termos do art. 102 daquele diploma legal: “Art. 102. O Tribunal decidirá sobre as consultas que lhe forem formuladas para interpretação das disposições legais e regulamentares relativas ao controle externo.”





segurança jurídica⁴ para os administrados e é exatamente por isso que as decisões correlatas a este assunto possuem caráter normativo⁵.

08. Contudo, para submeter uma consulta a esta Corte de Contas, demonstra a legislação de regência que é necessário que o consulente preencha requisitos básicos de admissibilidade, que visam, exatamente, resguardar o objeto e a amplitude da consulta. Daí a necessidade de comprovar legitimidade do consulente, obedecer a uma forma previamente delimitada⁶ e, além disso, estar formulada com clareza, objetividade e em forma de quesitos⁷, sem vinculação a caso concreto⁸.

09. Feitos esses esclarecimentos iniciais, segue-se, doravante, à análise da consulta em epígrafe.

10. Sobre a legitimidade para a apresentação da consulta, em que pese a Federação das Câmaras de Vereadores do Estado do Rio Grande do Norte não ser parte legítima para submeter consultas a este Tribunal, é fato público e notório que o seu titular, Sr. Odair Diniz, subscritor da peça inicial, é Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Caicó.

⁴ Sobre o princípio da segurança jurídica anota CARVALHO FILHO que “o desenvolvimento do princípio em tela denota que a *confiança* traduz um dos fatores mais relevantes de um regime democrático [...] O que se pretende é que o cidadão não seja surpreendido ou agravado pela mudança inesperada de comportamento da Administração, sem o mínimo respeito às situações formadas e consolidadas no passado, ainda que não se tenham convertido em direitos adquiridos.” CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Editora Atlas. 30ª edição. São Paulo/SP: 2016, p. 40.

⁵ Conforme o art. 316 do regimento interno desta Corte (Resolução nº 009/2012-TCE/RN): “Art. 316. O Tribunal decidirá sobre as consultas que lhe forem formuladas para interpretação das disposições legais e regulamentares relativas ao controle externo. Parágrafo único. A decisão, uma vez publicada no Diário Oficial Eletrônico, tem eficácia normativa para os sujeitos à jurisdição do Tribunal.”

⁶ Identificação da norma que eventualmente apresente controvérsia em sua interpretação; e, b) submissão em caráter abstrato e não em caso concreto.

⁷ Segundo o art. 103 da LCE464/2012 “Podem formular consultas: I – Os Chefes dos Poderes do Estado e dos Municípios; II – Os Secretários de Estado e de Municípios ou autoridades de nível hierárquico equivalente; e, III – os dirigentes de entidades da administração indireta do Estado e dos Municípios. Parágrafo único. A consulta deve ser redigida com clareza e objetividade, em forma de quesitos.”

⁸ Súmula 16 do TCE/RN: CONSULTA. MATÉRIA QUE ENVOLVE CASO CONCRETO. NÃO CONHECIMENTO. A consulta formulada acerca de caso concreto não deve ser conhecida pelo Tribunal de Contas, ante sua natureza interpretativa e de conteúdo normativo.



11. Assim, apesar da consulta ter sido formulada pelo referido autor na qualidade de Presidente da Federação das Câmaras de Vereadores do Estado do Rio Grande do Norte, que, à luz da legislação de regência desta Corte, não possui legitimidade para provocação de consulta, vislumbra-se possível a superação deste requisito a vista da condição que o titular desta entidade atualmente ocupa, como Chefe de Poder Legislativo municipal.

12. Ademais, o mérito da matéria abordada traz dúvida de grande pertinência, que requer um pronunciamento célere deste Tribunal de Contas. Deste modo, também pela relevância do tema, mostra-se razoável a superação do requisito formal quanto à legitimidade, a considerar, ainda, que a própria Corte, *ex officio*, poderia regulamentar a temática pela via normativa. Assim, com o recebimento e resposta da consulta prestigia-se a celeridade e a eficiência.

13. Quanto aos demais aspectos - clareza, objetividade, dúvida interpretativa, matéria relativa ao controle externo -, encontram-se plenamente atendidos no presente caso.

14. Portanto, forçoso reconhecer a possibilidade de conhecimento da consulta.

II.2. Do Mérito

II.2.1. Da política remuneratória no âmbito do serviço público brasileiro: o dever de planejamento

15. O pleito em análise, direito à percepção de décimo terceiro e férias por



agentes políticos, foi apreciado em julgado recente do Supremo Tribunal Federal por intermédio do qual se fixou a tese de que “o regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual⁹”.

16. O regime remuneratório brasileiro requer um planejamento específico da sua expansão, que vai desde lei específica que regulamente a matéria¹⁰, até mesmo a uma coexistência harmônica com as leis orçamentárias em termos de sustentabilidade¹¹.

17. A preocupação com o controle em relação à política remuneratória determinada pela Constituição Federal¹² possibilita, inclusive, caso a mesma não obedeça aos limites estabelecidos pelo sistema constitucional¹³, a exoneração compulsória de servidores¹⁴.

18. Em virtude da relevância da matéria, o legislador constituinte determinou que os limites da despesa pública com pessoal fossem

⁹ RE 650.898 Relatoria do Ministro Marco Aurélio. Data do julgamento: 01/02/2017. Data da Publicação: DJE de 24/08/2017, tema 484.

¹⁰ Art. 37, inciso X.

¹¹ Art. 169, §1º.

¹² Para AFONSO DA SILVA “A *constituição do Estado*, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização dos seus elementos essenciais: *um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. Em síntese, a constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado.*” AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª edição. Malheiros Editores. São Paulo/SP: pp.37/38.

¹³ Para BONAVIDES “o sistema constitucional teria por conteúdo, *primeiro*, a Constituição propriamente dita, *segundo*, as leis complementares previstas pela Constituição, *terceiro*, todas as leis ordinárias, que, do ponto de vista material, se possam reputar constitucionais, embora não estejam no texto da Constituição formal, e a seguir, com o máximo relevo, o conjunto de instituições e poderes há pouco referidos, a saber, os partidos e correntes de interesses.” BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24ª edição. Malheiros Editores. São Paulo/SP: 2009, p. 99.

¹⁴ Art. 169, §3º.





regulamentados em lei complementar, o que requer quórum qualificado e por isso uma discussão mais ampla e técnica.

19. A legislação de regência, *complementar* à Constituição, é a Lei Nacional nº 101/2000¹⁵, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que possui um caráter pedagógico em termos de planejamento e controle de despesas¹⁶, razão pela qual também é considerada um marco da qualidade do gasto público no Brasil.

20. O planejamento e controle, principalmente em relação à despesa pública com pessoal, atraem a responsabilização do gestor que desobedecer aos seus regramentos, prevendo sanções que se estendem desde a responsabilidade civil por eventual ato de improbidade administrativa até mesmo crime contra as finanças públicas.

21. Em termos de expansão da despesa pública com pessoal, além de determinar expressa previsão na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o sistema constitucional vai além e por intermédio da LRF impõe também a necessidade de compatibilidade com o Plano Plurianual e estimativa de impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes¹⁷.

¹⁵ Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

¹⁶ Eis a redação do seu art. 1º *Omissis*. §1º: “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

¹⁷ Art. 16. A criação, expansão ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhada de: I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II – declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.





22. Não bastasse toda moldura em relação ao planejamento, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece 04 (quatro) tipos de limites em termos de controle, a saber: a) limite *normal*; b) limite de alerta; c) limite prudencial; e, d) limite legal.

23. O limite *normal* é aquele em que a gestão pública possui como parâmetro de estabilidade nas contas públicas, que em relação ao Poder Legislativo Municipal equivale a 95% (noventa e cinco por cento) da receita corrente líquida¹⁸.

24. Antes de se chegar aquele limite, porém, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece competência aos Tribunais de Contas, enquanto órgãos de Controle Externo, para emitirem “limite de alerta” quando o comprometimento da receita corrente líquida em relação à despesa pública com pessoal ultrapassar 90% (noventa por cento) do limite mencionado no parágrafo acima.

25. O limite de alerta, ou termo de alerta, é um aviso que o administrador público recebe no sentido de que a despesa com pessoal a qual administra não está se coadunando com a receita efetivamente arrecadada e por isso deve o mesmo, em virtude da probidade administrativa com a qual deve gerir a *res* pública, efetivar medidas de contenção de despesa ou ações voltadas ao incremento de suas receitas.

26. Outro limite previsto na LRF é o limite prudencial, que é um índice contábil que flutua entre 5,7% e 6% de comprometimento da receita corrente líquida em relação à despesa pública com pessoal no âmbito dos municípios, que representa o espaçamento entre 95 e 100% do limite máximo, e, ao atingi-lo (limite prudencial), o Poder Legislativo Municipal incide nas proibições previstas no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *litteris*:

¹⁸ Art. 22, parágrafo único.





Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.

27. Ultrapassada a margem definida pelo limite prudencial, o ente federado incide no limite *legal*, que é o comprometimento máximo que pode ter em relação ao comprometimento da despesa pública com pessoal em relação à receita corrente líquida o que, no âmbito do legislativo municipal, equivale a 6% (seis por cento)¹⁹.

28. Toda aquela estratégia para controlar a despesa pública com pessoal desagua em um contexto, caso se extrapole o limite legal, em que o próprio ente pode ser *prejudicado* com a suspensão, por exemplo, de transferências voluntárias e contratações de operações de crédito, *in verbis*:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelos menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

¹⁹ Art. 20, inciso III, alínea “a”, da LRF





§1º No caso do inciso I do §3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a ela atribuídos.

§2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§3º Não alcançada a redução do prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I – receber transferências voluntárias;

II – obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III – contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§4º As restrições do §3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgãos referidos no art. 20.

29. Feitos estes breves esclarecimentos sobre o planejamento o qual deve preceder a expansão da política remuneratória no âmbito do serviço público brasileiro, o tema em discussão ainda atrai a necessidade de se analisar a natureza jurídica do 13º salário e das férias.

30. Classificados como direitos sociais²⁰, cuja natureza jurídica é de obrigação de fazer por parte do Estado²¹, o pagamento de 13º salário e das férias

²⁰ Na tentativa de construir um conceito sobre Direitos Sociais a professora Alessandra Gotti arremata que “Efetivamente, uma característica comum da regulação jurídica dos âmbitos configurados a partir do modelo de Direito Social – como trabalho, seguridade social, saúde, educação, moradia ou meio ambiente – é a utilização do poder do Estado, com o propósito de equilibrar situações de desigualdade material seja a partir do propósito de garantir padrões de vida mínimos, melhores condições a grupos sociais postergados, compensar as diferenças de poder nas relações entre particulares ou excluir um bem do livre jogo do mercado. Daí que o valor que geralmente se ressalta quando se fala de direitos sociais é a igualdade material. Os direitos prestacionais são, por conseguinte, sobretudo, endereçados ao Estado, para quem surge, na maioria das vezes, deveres de prestações positivas, visando à melhoria das condições de vida e à promoção da igualdade material. Ao proporcionar condições fáticas para o efetivo exercício dos direitos fundamentais, os direitos sociais prestacionais asseguram que os indivíduos tenham iguais oportunidades de desenvolvimento pessoal e de participarem na vida política da sociedade.” GOTTLI, Alessandra. **Direitos Sociais. Fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados.** Editora Saraiva. São Paulo/SP: 2012, pp. 40-41.

²¹ Para Afonso da Silva os direitos sociais são “prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que





impacta diretamente no custeio da despesa pública com pessoal e, como tal, toda a expansão daquele tipo de gasto deve levar em consideração os desdobramentos intrínsecos ao seu (micro) sistema jurídico.

31. O que se percebe em relação ao estudo da consulta em análise é que a problematização apresentada se dá na perspectiva de que até então não se pagava o 13º subsídio e as férias aos edis, mas, com a decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos do processo objeto do Recurso Extraordinário 650.898, referido preambularmente, agora se vê a possibilidade do seu pagamento.

32. Como a classe parlamentar é remunerada exclusivamente por subsídio, por determinação do art. 39, §4º, da Constituição Federal²², logo, aquela decisão da Corte Suprema que legitimou o exercício do direito à percepção do 13º subsídio e férias pelos agentes políticos solucionou a controvérsia sobre o pagamento ou não daquele tipo de verba aos vereadores, mas ocasionou a respectiva dúvida de como fazê-lo e em que momento.

33. Sobre o assunto, cabe o registro de que esta Corte de Contas no início deste ano se pronunciou sobre a matéria ao apreciar o Processo nº 16095/2016-TC, da seguinte maneira:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. PROCESSO DE CARÁTER SELETIVO. SUBSÍDIO DE VEREADOR. PRESENÇA DOS REQUISITOS ENSEJADORES PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR PERSEGUIDA, COM ESTEIO NO ART. no ARTIGO 120, CAPUT E ARTIGO 121, INCISO II, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 464/2012, COMBINADO COM O

se ligam ao direito de igualdade.” AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Editora Malheiros. 35ª edição. São Paulo/SP: 2012, p. 286.

²² Art. 39 *Omissis* [...] §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.





PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 6º DA RESOLUÇÃO Nº 009/2011-TCE. INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 4º, CAPUT, DA LEI MUNICIPAL Nº 1.811/2016, QUE PERMITE A MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES POR OCASIÃO DA REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. IMPOSSIBILIDADE. **PAGAMENTO DO 13º E FÉRIAS. POSSIBILIDADE A TEOR DO QUE DISPÕE O RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 650898/2017** NECESSIDADE DE ACOMPANHAMENTO POR PARTE DA DDP PARA AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DA LRF. PELA CONCESSÃO EM PARTE DA MEDIDA CAUTELAR.

(TCE/RN - Acórdão nº 42/2017-TC Processo nº 016095/2016-TC. Câmara Municipal de Macaíba. Relatoria do Conselheiro Tarcísio Costa. Órgão Julgador: Primeira Câmara. Data do Julgamento: 09/02/2017. Data da Publicação: 03/03/2017).

34. Vale frisar que aquele posicionamento foi deferido em sede cautelar e que o seu mérito ainda não foi apreciado até a conclusão deste parecer. Outrossim, nos autos do processo nº 4779/2014-TC, esta Consultoria Jurídica emitiu o Parecer nº 220/2017-CJ/TC no qual opinou-se:

pela mudança do entendimento exarado na Decisão 3441/2012-TC (Processo nº 017405/2009-TCE/RN) no sentido que é possível a percepção de 13º salário e férias aos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, com fundamento no art. 39, §3º da Constituição, desde que o seu pagamento seja regulamentado mediante lei específica.

35. Estabelecida a premissa pela possibilidade do pagamento aos agentes políticos, resta a dúvida: como proceder à sua efetivação na perspectiva formal?

36. Em virtude do regime jurídico administrativo pelo qual se rege a Administração Pública brasileira, o pagamento do 13º subsídio e férias aos vereadores necessita de expressa previsão legal em decorrência do princípio da legalidade administrativa²³.

²³ Para CARVALHO FILHO o princípio da legalidade administrativa “se reflete da consequência de que a própria garantia desses direitos depende de sua existência, autorizando-se então os indivíduos à verificação





37. Lembre-se que a legislação constitucional correspondente ao sistema remuneratório da Administração Pública dispõe que as verbas correlatas à remuneração em virtude do exercício do cargo público devem ser prescritas em lei específica²⁴.

38. Inclusive ao enfrentar a problemática, o Supremo Tribunal Federal assentou a tese de que “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 específica²⁵”.

39. Merece destaque o fato, entretanto, de que não basta tão somente a produção da lei concedendo efetivamente aquele direito. Isto porque, em se tratando de geração de despesa com pessoal, necessário se faz também a observância dos preceitos insertos na legislação constitucional e infraconstitucional que rege a matéria.

40. Conforme já exposto, à luz do art. 169 da Constituição, a expansão da política remuneratória deve ter dotação orçamentária para atender às suas próprias projeções, como também aos acréscimos dela decorrentes²⁶.

41. Repise-se, ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, determina que “a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação

do confronto entre a atividade administrativa e a lei. Uma conclusão é inarredável: havendo dissonância entre a conduta e a lei, deverá ser aquela corrigida para eliminar-se a ilicitude.” CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Editora Atlas. 30ª edição. São Paulo/SP: 2016, p. 20.

²⁴ Art. 37. *Omissis* [...] 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.

²⁵ Vide ADI 3.369-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 16-12-2004, Plenário, DJe de 01/02/2005; AO 1.420, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 02/08/2011, Primeira Turma, DJe de 22/08/2011; e, por fim, ADI 3.306, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17/03/2011, Plenário, DJe de 07/06/2011.

²⁶ Art. 169, §1º, inciso I.





governamental que acarrete aumento da despesa” deverá ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que deva entrar em vigor como também nos dois subsequentes²⁷.

42. Nesse sentido, quando da elaboração do ato normativo que regulamente a efetivação daquele direito, é necessário que os ordenadores de despesas realizem os devidos estudos de impactos determinados pela Constituição Federal, bem como pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto na perspectiva orçamentária como na financeira, sem prejuízo dos demais requisitos dispostos nos arts. 16 e 17 da LRF.

43. Além disso, em se tratando de Poder Legislativo Municipal, é de relevo registrar que a expansão da despesa com pessoal traz reflexos que impactarão diretamente no cumprimento de limites constitucionais quanto à despesa da edilidade, a saber:

- a) o limite geral da despesa com remuneração dos edis, que não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município (art. 29, VII, da CF);
- b) o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, restrito aos percentuais constantes no art. 29-A, incisos I a VI, da CF; e
- c) o limite de gasto de 70% de sua receita com folha de pagamento (art. 29-A, §1º, da CF).

44. Feito isso, atento aos aspectos delimitados na consulta sob análise, cumpre concluir que a instituição por lei do pagamento de 13º subsídio e férias aos edis não basta que o respectivo Poder Legislativo esteja efetivamente **abaixo do limite prudencial**. Necessário se faz a observância dos demais

²⁷ Art. 16, inciso I.





preceitos constitucionais e da LRF relativos à expansão da despesa pública com pessoal, sem prejuízo do cumprimento dos limites específicos estabelecidos à realização de despesa pelo Poder Legislativo Municipal.

II.2.2. Do pagamento do 13º subsídio e das férias no curso da legislatura e a regra da anterioridade

45. Quanto ao segundo questionamento, se a criação da lei que regulamente o pagamento de 13º subsídio e férias aos vereadores vale para a atual legislatura é necessário que se façam alguns esclarecimentos acerca da matéria.

46. O ponto em questão recai sobre a possibilidade de pagamento de 13º e férias aos edis que até então não eram pagas e que agora foi autorizado pela decisão do STF. Como proceder no curso de uma legislatura? o pagamento poderia ser feito a despeito da regra da legislatura?

47. Determina a Constituição Federal que a remuneração dos vereadores seja fixada de uma legislatura para outra e este Tribunal inclusive possui súmula a qual esclarece os prazos da seguinte maneira:

Súmula nº 32-TCE/RN

AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS. REMUNERAÇÃO. EXIGÊNCIA DE LEI EM SENTIDO FORMAL. AUMENTO DE DESPESA. PREFEITOS, VICE-PREFEITOS E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS. PUBLICAÇÃO DA LEI ATÉ 03 DE JULHO. VEREADORES. PUBLICAÇÃO DA LEI ATÉ 04 DE AGOSTO. ANO DAS ELEIÇÕES. OBSERVÂNCIA DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. A fixação da remuneração dos agentes públicos municipais exige lei em sentido formal, a ser publicada, quando implicar em aumento de despesas com pessoal, no caso dos prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, até 03 de julho, e dos vereadores, até o dia 04 de agosto, ambos do ano das eleições municipais, respeitados os limites constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal.





48. Assim, a remuneração dos vereadores, em obediência à regra da legislatura ou, para alguns, regra da anterioridade, - a qual assenta que a remuneração do Poder Legislativo deve ser fixada de uma legislatura para outra -, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, é regida pela Súmula acima mencionada, que sintetiza a interpretação das normas que disciplinam a matéria e evidencia, inclusive, os prazos limites para expansão da remuneração daqueles agentes políticos.

49. Como o 13º salário e as férias são direitos sociais, traduzem-se em obrigações positivas a serem cumpridas pelo Estado, portanto, direitos fundamentais a serem garantidos a todos, inclusive aos servidores públicos por força do art. 39, §3º, da Constituição Federal²⁸.

50. São, portanto, verbas correlatas ao exercício de qualquer cargo público, constituindo assim um *plus* aos vencimentos do servidor. São, também, como já visto, abrangidas pelo conceito de despesa pública com pessoal estabelecido pelo art. 18²⁹ da LRF.

51. Exatamente por se atrelar à natureza jurídica do subsídio, a concessão daquelas verbas deve sim obedecer à regra da legislatura. Este, inclusive, é o posicionamento de algumas Cortes de Contas manifestado posteriormente à decisão do Supremo Tribunal Federal, que entendeu não haver

²⁸ Art. 39 *Omissis* [...]§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

²⁹ Veja-se a redação do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal: “Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reforma e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.”





incompatibilidade entre o pagamento de subsídio e a percepção de 13º subsídio e férias (RE 650.898):

Prejulgado nº 16 – Negada a exequibilidade de lei municipal que fixou pagamento de décimo terceiro subsídio a vereadores com afronta ao princípio da anterioridade, previsto no artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal.

Trata-se de prejulgado decorrente do Acórdão TC-937/2017-Plenário. No caso em comento, que tratou da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Santa Maria de Jetibá referentes ao exercício de 2011, foi suscitada a inconstitucionalidade da Lei Municipal 1.192/2009, que estabeleceu o pagamento da 13ª parcela do subsídio aos vereadores e a outros agentes políticos municipais, o que seria contrário ao §4º do art. 39 da Constituição da Federal, segundo análise técnica. Ademais, relatou-se que referida norma entrou em vigor durante a legislatura em que a mesma foi editada, em afronta ao inciso VI do art. 29 da Constituição Federal. No tocante à constitucionalidade do pagamento do 13º subsídios aos agentes políticos, o relator apontou que *“o Pretório Excelso, recentemente firmou entendimento nos autos do Recurso Extraordinário 650.898//RS, com repercussão geral reconhecida, no sentido de que o pagamento do 13º salário a agentes políticos não fere o mencionado no art. 39, parágrafo 4º, da CF.”* No que se refere à vigência da lei municipal supramencionada, o relator ponderou que sua redação permitiu o pagamento do 13º subsídio aos vereadores na mesma legislatura (2009-2012) em que foi instituído, em afronta ao princípio da anterioridade, relativamente ao art. 29, VI, da Constituição da República, que estabelece que a fixação de subsídios somente vigore na legislatura seguinte. Nesse sentido, pontuou que: *“A Constituição Federal, em seu art. 29, inciso VI, ao estipular que a fixação dos subsídios dos vereadores seja feita em cada legislatura para a subsequente, prevê implicitamente, que na fixação de verbas remuneratórias dos Edís sejam atendidos os princípios da impessoalidade e da moralidade, inculpidos em seu art. 37. A norma jurídica em questão busca impedir que a fixação do subsídio sofra alteração após as eleições, oportunizando a fixação dos próprios vencimentos na mesma legislatura. Devo dizer que a mesma determinação encontra-se também no texto da Constituição Estadual, precisamente em seu art. 26, inciso II”*. Assim, concluiu: *“ante a verificação de que os fundamentos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal exigem a edição de norma infraconstitucional instituindo o 13º subsídio para que os agentes públicos possam obter tal benefício e ante o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a alteração do subsídio deve sempre deve obedecer ao princípio da anterioridade, a meu ver, no caso em espeque, a instituição do 13º subsídio pela Lei Municipal 1.192, de 30 de novembro de 2009 somente poderia produzir efeitos na legislatura subsequente (art. 29, VI, da CRFB). O Plenário à unanimidade, decidiu por negar exequibilidade à lei*





municipal, nos termos do voto do relator, formando o prejulgado nº 016.

(TCE/ES Acórdão TC-937/2017-Plenário, TC 2106/2012, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 14/08/2017. Prejulgado publicado em 15/08/2017)

1- No ano em que houver eleições municipais, os subsídios dos Vereadores para legislatura seguinte devem ser fixados antes do pleito eleitoral, observando-se o princípio da anterioridade e os limites remuneratórios estabelecidos na Constituição Federal (STF - RE nº 213524-1 e Dec. TC nº 1082/08);

2- O 13º salário poderá ser atribuído aos vereadores desde que previsto em Resolução/Lei Municipal, observando-se o Princípio da Anterioridade (artigo 29, VI, da Constituição Federal) e os limites remuneratórios estabelecidos na Constituição Federal (artigo 29, incisos VI e VII, e artigo 29-A § 1º, da Constituição Federal). O seu pagamento deve ser considerado como despesas com pessoal para fins do cálculo do limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 19, inciso III, e artigo 20, inciso III, "a");

3- O abono de férias (artigo 7º, inc. XVII, da CF/88) é compatível com o regime de subsídio, pago a todos os trabalhadores e servidores, inclusive aos agentes políticos (STF - RE 650.898) devendo, igualmente, serem observados o princípio da anterioridade (artigo 29, VI, da Constituição Federal) e os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 19, inciso III, e artigo 20, inciso III, "a").

(PROCESSO TCE-PE Nº1725548-0 CONSULTA FORMULADA PELO SR. JORGE LUIZ PEREIRA BRANDÃO, PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DA BOA VISTA INTERESSADO: JORGE LUIZ PEREIRA BRANDÃO RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS PRESIDENTE: CARLOS PORTO. 25ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 26/07/2017).

52. Assim, o entendimento que fundamentou os julgados acima mencionados possui resguardo na argumentação de que a fixação de 13º subsídio e abono de férias deve obedecer à regra da legislatura.

53. No mesmo sentido, mais recentemente, o Tribunal de Contas do Paraná tratou do tema nos autos da consulta nº 508517/2017 (Acórdão nº 4529/2017-Tribunal Pleno), emitindo o seguinte posicionamento:





Ementa: Consulta. Pagamento de 13º subsídio a Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. Julgamento do Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral que reconhece a inexistência de impeditivo constitucional. Necessidade de previsão em lei, que deve levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal. Observância obrigatória do princípio da anterioridade. Resposta às consultas na forma da fundamentação.

54. Destaque-se o fato que a dúvida ora analisada por intermédio desta consulta possui como problemática o procedimento que devem adotar os Poderes Legislativos municipais posteriormente à decisão do Supremo Tribunal Federal que entendeu que o regime jurídico do subsídio não é incompatível com a concessão de 13º e férias e com a legislatura já em curso resta defesa a fixação de 13º e férias para os vereadores.

55. Ora, se a intenção é fixar ou, em outras palavras, regulamentar a concessão de 13º subsídio e abono de férias, então, importa em conceder aqueles pagamentos a partir daquela decisão do Supremo e isso implica dizer em permissão de verba remuneratória no curso da legislatura, o que encontra óbice na ordem constitucional vigente.

56. Logo, não restam dúvidas de que a eventual concessão de 13º subsídio e férias para os edis no curso da atual legislatura desobedece ao princípio da anterioridade.

III. Conclusão

57. Diante do exposto, opina-se por conhecer e responder à consulta em análise nos seguintes termos:

1 – Estando a Câmara dentro de limite prudencial, seria necessário Lei para regulamentar tal subsídio?





Sim. A concessão do pagamento de férias e 13º subsídio aos vereadores está condicionada à previsão em lei específica, fixada em conformidade com a regra da anterioridade (Súmula nº 32 - TCE/RN), com o atendimento dos requisitos dispostos no art. 169 da Constituição Federal e arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Necessário se faz, ainda, que a edilidade estime os reflexos de tal acréscimo de despesa no cumprimento dos limites dispostos nos arts. 29, VII, e 29-A, incisos I a VI, e §1º, da Constituição Federal.

2 - Criando a Lei que regulamenta tal subsídio, ela vale para a atual legislatura?

A criação de lei que regulamente a concessão de férias e 13º subsídio aos vereadores no curso da atual legislatura só pode ter aplicabilidade no exercício subsequente, por imposição do princípio da anterioridade.

58. É o parecer, salvo melhor juízo.

Natal (RN), 28 de novembro de 2017.

assinado eletronicamente

Mário Augusto Silva Araújo
 Assessor - OAB/RN nº 11.299

assinado eletronicamente

Andréa da Silveira Lima Rodrigues
 Consultora Jurídica
 OAB/RN 4.931

