

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAGIBÁ

PROCESSO Nº 00537e21

PARECER Nº 00105-21

EMENTA: CONSULTA. FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. PROIBIÇÃO DE CONCESSÃO DE REAJUSTE ATÉ DEZEMBRO DE 2021. ARTIGO 8º, INCISO I, DA LC Nº 173/2020.

1. A Lei Municipal para fixação dos subsídios dos Agentes Políticos deverá obedecer ao princípio da anterioridade. Portanto, deverá ser promulgada na legislatura anterior, para surtir efeitos apenas na subsequente.

2. O artigo 8º, inciso I, da LC nº 173 de 2020 proibiu a concessão de reajuste até dezembro de 2021, ressalvados os casos previstos na Lei. Ocorre que, o ano de 2021 será o primeiro ano da legislatura, mas por conta da vedação trazida pelo citado dispositivo, caso haja alteração/majoração dos subsídios dos Agentes Políticos, mesmo que dentro do limite legal, observados os critérios estabelecidos na Lei Orgânica do Município e os tetos remuneratórios, não poderão ser concedidos até 31 de dezembro de 2021, sendo seus efeitos produzidos somente a partir de 01 de janeiro de 2022.

Trata-se de consulta formulada pela Sra. Isana Fontoura Miranda, Controladora Interna do Município de Itagibá/BA, endereçada a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, por meio do expediente aqui protocolado sob o nº 00537e21, através da qual solicita-nos informações sobre *“Processo de Pagamento de Subsídios de Prefeitos, Vice-prefeitos, Vereadores e Secretários.”*

Diante dos fatos narrados, formula os seguintes questionamentos:

“a) É possível a um ente Municipal, e novos gestores, adotar a aplicação de Lei Municipal sancionada no exercício anterior ao seu mandato (2020), que tenha reajustado os subsídios de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores municipais, para o exercício de 2021?”

b) Caso a resposta seja não, qual o melhor ato administrativo para vedar a aplicação da Lei, tendo em vista sua sanção já ter sido publicada?”

Em caráter preliminar, importante registrar que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, **por força do artigo 3º, §4º, da Res. TCM nº 1.392/2019 - Regimento Interno, são confeccionados sempre em tese,** razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso apresentado.

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Fixadas tais premissas, cumpre esclarecer que, no que tange à fixação dos subsídios dos Agentes Políticos Municipais, a Carta Magna, nos incisos V e VI, do artigo 29 assim dispõe:

“Art. 29 O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendido os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, §4º, 150, II, 153, III, e 153, §2º, I;

VI – o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais

b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais”.

Da leitura dos dispositivos acima transcritos, extrai-se que a Constituição Federal tratou expressamente do princípio da anterioridade apenas quando dispôs acerca da fixação do subsídio dos Vereadores, sendo omissa em relação à fixação da remuneração dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais.

Por sua vez, a Constituição do Estado da Bahia, nos artigos 71, inciso VIII e 88, determina que a fixação dos subsídios do Governador, Vice-Governador, Secretários Estaduais e Deputados deverá observar o quanto disposto na Constituição Federal.

Em que pese a inexistência de uniformização na doutrina a respeito da matéria, atualmente, filiamo-nos à corrente dos que entendem ser obrigatória a observância do princípio da anterioridade na fixação dos subsídios de todos os Agentes Políticos Municipais, com base em uma interpretação sistemática do texto constitucional, notadamente, em virtude do quanto disposto no *caput* do artigo 37, da CF/88, o qual impõe que a Administração Pública deve observar, dentre outros, os princípios da moralidade e da impessoalidade.

Nesse sentido, encontra-se o pensamento do Doutrinador Jair Eduardo Santana, em sua obra intitulada “Subsídio de agentes políticos municipais.”, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2004, páginas 68/69, a saber:

“Temos que a Constituição Federal não exige, expressamente, observância à anterioridade. Mas nos parece razoável que se cumpra tal exigência (...).

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. Na verdade, não se trata de teoria muito recente. No Brasil já houve decisões no STF que acolheram esse entendimento já em 1951. 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 Recaséns Siches, que é o método próprio do direito, chegaremos à conclusão que propugnamos.

Não significa que o princípio da anterioridade, após a EC n. 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 n. 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 explícito em algumas constituições estaduais) e da finalidade pública.”** (grifo aditado).

Logo, a remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores, **deverá ser fixada na legislatura anterior para surtir efeitos na subsequente, em obediência ao princípio da anterioridade.**

Vale ressaltar, inclusive, que o “Guia de Orientação aos Gestores Municipais, Encerramento de Mandato 2020”, editado por este Tribunal, páginas 28/29, instrui que:

Os subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais serão, obrigatoriamente, fixados em valores absolutos, por Lei de iniciativa da Câmara Municipal, **em cada legislatura para vigor na subsequente**, devendo-se observar o quanto contido na Instrução TCM nº 01/04 e Parecer Normativo nº 14/2017, disponível no site deste Tribunal (www.tcm.ba.gov.br.)” (destaques aditados)

Feitas tais considerações, passaremos a analisar a temática central que envolve os questionamentos da Consulente, qual seja, possibilidade de aplicação no exercício de 2021 de Lei Municipal sancionada no exercício anterior (2020) que reajustou os subsídios dos Agentes Políticos, diante do cenário atípico vivenciado pelo País decorrente da Pandemia da COVID-19, cuja gravidade e excepcionalidade exigiu do Poder Legislativo, dentre outras medidas, a modificação de algumas normas jurídicas a fim de adequá-las aos contornos fáticos que envolvem o ambiente calamitoso.

Nesse contexto, em 27 de maio de 2020, foi sancionada pelo Presidente da República a Lei Complementar nº 173/2020, que *“Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências”*, estando todos os entes, administração direta e indireta, sujeitos às regras da mencionada LC.

No particular, em atenção ao objeto do questionamento da Consulente, destaca-se o quanto disposto no artigo 8º, inciso I, da LC nº 173/2020 que, em face do estado de calamidade pública derivado da pandemia causada pela COVID-19, proibiu a todos os

Entes da Federação atingidos pelo novo coronavírus, até 31 de dezembro de 2021, a prática dos seguintes atos:

“Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 **ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021**, de:

I - **conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração** a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; *(destaques aditados)*

Portanto, da leitura do dispositivo em relevo, depreende-se que está vedada a concessão de reajustes até dezembro de 2021, ressalvados os casos previstos na Lei.

Conforme anteriormente consignado, a Lei Municipal que fixar os subsídios dos Agentes Políticos deverá obedecer ao princípio da anterioridade. Portanto, no caso em apreço, deverá ter sido promulgada no último ano de legislatura (2020), para surtir efeitos apenas no exercício subsequente. Salientamos que, de acordo com o artigo 44, parágrafo único, da Constituição Federal, “Cada legislatura terá a duração de quatro anos”.

Caso não existisse a obrigatoriedade ao referido princípio, estar-se-ia legislando em causa própria (prática antiética), com ofensa a pressupostos basilares da Administração, como os da moralidade, impessoalidade e transparência.

Ocorre que, no ano de 2021 (primeiro ano da legislatura), por conta da vedação trazida pelo artigo 8º, inciso I, da LC nº 173/2020, caso haja alteração/majoração dos subsídios dos Agentes Políticos, mesmo que dentro do limite legal, observados os critérios estabelecidos na Lei Orgânica do Município e os tetos remuneratórios, não poderão ser concedidos até 31 de dezembro de 2021.

Portanto, e **respondendo aos questionamentos da Consultante, a fixação dos subsídios deverá respeitar o princípio da anterioridade (de uma legislatura para outra), e caso haja alteração/majoração do valor fixado só terão seus efeitos produzidos a partir de 01 de janeiro de 2022, por conta das vedações trazidas pelo artigo 8º, inciso I, da LC nº 173/2020, ressalvados os casos previstos na Lei.**

Em outras palavras, a Lei Municipal para fixação dos subsídios dos Agentes Políticos para a legislatura 2021 – 2024, em atenção ao princípio da anterioridade, deverá ter sido promulgada no último ano da legislatura anterior, no caso em questão, 2020. Todavia, por conta da excepcionalidade da situação pandêmica ocasionada pela COVID-19, em que pese a referida Lei Municipal seja, em tese, existente e válida, supondo ter cumprido todas as etapas do processo legislativo, bem como observado os critérios legais e constitucionais para fixação dos subsídios dos Agentes Políticos, por conta da proibição contida na Lei Complementar n° 173/2020, só poderá produzir os seus efeitos a partir de 01 de janeiro de 2022, ressalvados os casos previstos na Lei.

Esse é o entendimento dessa Assessoria Jurídica já manifestado no site do TCMB, através da publicação do material “Compêndio dos principais pareceres exarados pela Assessoria Jurídica – período compreendido no interregno de 17/03/2020 a 24/08/2020”, no capítulo que versa sobre as “Despesas com pessoal na pandemia. LC n° 173/2020”, item 8, páginas 30 e 31, senão vejamos:

8) Fixação e alteração do subsídio dos Vereadores para a próxima legislatura. Exegese dos arts. 21, da LRF e 8°, da LC n° 173/2020.

A fixação dos subsídios dos Vereadores na legislatura anterior para surtir efeitos na subsequente (inteligência do art. 29, VI, da Constituição Federal) não se encontra entre as vedações dispostas no art. 21, da LRF.

No ano de 2021 (primeiro ano da legislatura), em face das restrições elencadas no inciso I, do art. 8° da LC 173/2020, qualquer alteração/majoração dos subsídios dos Vereadores fixados na legislatura anterior, mesmo que dentro do limite legal, observados os critérios estabelecidos na Lei Orgânica do Município e os tetos remuneratórios, não poderão ser concedidas até 31 de dezembro de 2021.

A fixação dos subsídios deverá respeitar o princípio da anterioridade (de uma legislatura para outra - art. 29, VI, CF/88), mas, caso haja majoração do valor fixado, por conta das vedações trazidas pelo art. 8° da LC n° 173/2020, só terão seus efeitos produzidos a partir de 01 de janeiro de 2022.

Para maior aprofundamento do tema, consultar o Processo n° **09224e20**.

(Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/compendio-dos- pareceres-na-pandemia-revisao.pdf>)

Logo, competirá ao Jurisdicionado, com base nas orientações jurídicas aqui traçadas, a adoção de condutas que estejam alinhadas com o ordenamento jurídico vigente, atentando-se as normas do direito provisório que surgiram por conta da COVID-19 e os princípios constitucionais basilares do Direito Administrativo, em especial, o da legalidade.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM/BA, de caráter opinativo e orientativo, elaborada de acordo com os subsídios fornecidos pelo Consulente.

É o parecer. À consideração superior.

Em, 20 de janeiro de 2021.

Flavia Scolese Ribeiro
Assessora Jurídica

Revisado por Flávia Queiroz – Chefe em exercício da Assessoria Jurídica