

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE LAPÃO**

**PROCESSO Nº 00723e19**

**PARECER Nº 00183-19**

**T.P.B. Nº 10/2019**

VEREADORES. ADIMPLENTO DE TERÇO DE FÉRIAS. EDIÇÃO DE LEI LOCAL DISCIPLINANDO A MATÉRIA. POSSIBILIDADE. DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (DEA). CÔMPUTO COMO DESPESA COM PESSOAL. REGIME DE COMPETÊNCIA. LIMITE PRUDENCIAL. ALCANCE. REDUÇÃO. MEDIDAS A SEREM ADOTADAS.

A partir da publicação da decisão nos autos do RE nº 650.898 pelo E. STF (24.08.2017), havendo Lei municipal vigente disciplinando a matéria, completado o período aquisitivo, impõe que seja adimplido o valor devido a título de terço de férias aos Vereadores. O pagamento, regra geral, deve ser efetivado antes do início do usufruto das férias. Quando se tratar de despesas cujo fato gerador tenha ocorrido em exercícios anteriores, sem registro na contabilidade, deve-se utilizar o elemento de despesa 92 – DEA. A quitação do terço de férias, mesmo que efetivada como DEA, tendo em vista sua natureza remuneratória, deve ser acrescida às demais despesas ordinárias com pessoal, para fins de cumprimento dos limites de gastos fixados na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal acréscimo deve ser efetuado tomando-se por base o exercício de competência da dívida, não o do seu pagamento. Se houver extrapolação do limite de despesa com folha de pagamento ou com pessoal, deve o Gestor adotar as medidas previstas para adequação das despesas dos Entes Públicos, que estão expressamente arroladas no artigo 169, §§ 3º e 4º, da CF, a fim de evitar as sanções impostas pelas legislações vigentes, a exemplo da disposta no artigo 169, §2º, da CF.

O Presidente da Câmara de Vereadores do **MUNICÍPIO DE LAPÃO**, Sr. Cláudio José Rodrigues, por intermédio de expediente endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 00723e19, questiona-nos:

- “1) O pagamento do Adicional de Férias referente ao exercício de 2018 poderá ser pago durante o recesso legislativo, em 2019?
- 2) Com relação aos municípios em que já existe Lei prevendo o pagamento das parcelas sob enfoque (terço de férias e décimo terceiro salário), a partir de qual mês do início do exercício da vereança o adicional de 1/3 pode ser pago?
- 3) Quais os procedimentos a serem adotados pela Câmara Municipal de Lapão, para efetivar o pagamento do terço de férias aos Vereadores, evitando a aplicação de sanções futuras com base na Lei de Responsabilidade Fiscal?

Inicialmente, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto 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 da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Dito isso, cumpre pontuar que, com relação à possibilidade de pagamento de terço de férias e de décimo terceiro salário a agentes políticos municipais, após a publicação da decisão proferida pelo E. Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE nº 650.898, esta Corte de Contas, no intuito de dirimir diversas dúvidas dos Jurisdicionados, editou o Parecer Normativo nº 14/2017, publicado no Diário Oficial Eletrônico do dia 17/11/2017, vazado nos seguintes termos:

“De início, imperioso consignar que o Pleno deste Tribunal de Contas, em análise pretérita acerca da possibilidade de pagamento de terço de férias e de décimo terceiro salário a agentes políticos, através do Parecer Normativo nº 10/2005, assim se posicionou:

“(…)

Ultimamente, em recentes decisões, o egrégio Plenário deste TCM optou por absorver o entendimento dos estritamente legalistas traduzido no prevailecimento do quanto preceituado na legislação municipal, regedora da espécie, **ATÉ QUE O PODER JUDICIÁRIO, SE E QUANDO PROVOCADO, DECLARE, OU NÃO, A SUA INCONSTITUCIONALIDADE OU ILEGALIDADE.**

(…)

De tudo quanto exaustivamente esposado resta evidente QUE O CONSTITUINTE FEDERAL NÃO INCLUIU, DENTRE OS QUE DEVEM RECEBER O DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO, OS AGENTES POLÍTICOS, O QUE OS IMPEDE DE AUFERIREM TAL VANTAGEM, nos termos da decisão antes mencionada. Como

bem assinalou o Ministro **JOSÉ ARNALDO DA FONSECA**, “em se tratando de dinheiro público, não se pode cogitar do subjetivismo de ser justo ou injusto o pagamento de determinado encargo”, devendo prevalecer, isso sim, a sua legalidade e constitucionalidade.

**Isto posto, em observância à decisão judicial, não podem os agentes políticos municipais do Estado da Bahia, eleitos ou nomeados, receber gratificação natalina, ou décimo terceiro salário, a partir do exercício em curso, de 2005, ficando revogadas quaisquer orientações pregressas que versem sobre o assunto e que se choquem com o aludido decisório.**

(...)” (destaques no original)

Sucede que, no dia 24.08.2017, foi publicado o Acórdão proferido nos autos do RE nº 650.898, que teve como Redator o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso e onde foi fixada, por unanimidade, a seguinte tese com repercussão geral reconhecida: **“O art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário”** (destaques no original).

Nesse sentido, importante trazer à baila a ementa do supracitado Acórdão:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. PARÂMETRO DE CONTROLE. REGIME DE SUBSÍDIO. VERBA DE REPRESENTAÇÃO, 13º SALÁRIO E TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS.

1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes.

2. 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 anual.

3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio.

4. Recurso parcialmente provido.”

(RE 650898, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Relator p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017; destaques aditados)

O Exmo. Ministro Redator pontuou, também, no seu voto, que:

“(…)”

11. É evidente que os agentes públicos não podem ter uma situação melhor do que a de nenhum trabalhador comum. Não devem, contudo, estar condenados a ter uma situação pior. Assim, se todos os trabalhadores têm direito ao terço de férias e décimo terceiro salário, não se afigura razoável extrair do §4º, do art. 39 da CF, uma regra para excluir essas verbas dos agentes públicos, inclusive daqueles ocupantes de cargos eletivos.

12. O regime de subsídio veda, assim, o acréscimo de parcelas na composição do padrão remuneratório mensal fixado para uma determinada carreira ou cargo público. Não é, porém, incompatível com o terço constitucional de férias e com o décimo terceiro salário, pagos em periodicidade anual, sem qualquer adição ao valor mensal da remuneração.

13. A propósito, se a própria determinação do valor do décimo terceiro salário e do terço de férias tem como base o valor da remuneração mensal, não há sentido em

incluir essas verbas na composição do subsídio e, conseqüentemente, na vedação do §4º, do art. 39 da CF.

14. Aliás, o fato de os valores relativos a essas verbas não se sujeitarem de forma autônoma aos limites instituídos pelo inciso XI, do art. 37 da CF, também é indicativo da compatibilidade do pagamento de décimo terceiro salário e de terço de férias com o regime de subsídio, já que igualmente tratadas de forma dissociada da retribuição mensal.

15. Veja-se, por fim, que o comando do §4º, do art. 39 da CF, que veda o acréscimo de “qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória” sobre a parcela única que compõe o subsídio, não alcança apenas o detentor de mandato eletivo. Inclui, também, os membros de Poder, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais.

16. Assim, a tese de incompatibilidade do terço de férias e do 13º salário com o regime constitucional de subsídio levaria à inconstitucionalidade ou à não recepção de uma multiplicidade de leis que preveem essas verbas para, por exemplo, magistrados, membros do Ministério Público e Secretários de Estado. Esse resultado, no entanto, além de produzir uma alteração profunda em regimes funcionais já consolidados, não foi aquele desejado pelo constituinte com a instituição do regime de subsídio.

17. Penso ser claro, assim, que não há um mandamento constitucional que exclua dos agentes públicos, inclusive daqueles ocupantes de cargos eletivos, a possibilidade de integrarem regimes que prevejam o pagamento de terço constitucional de férias e de décimo terceiro salário. Não se extrai diretamente da Constituição, nem mesmo por um mandamento de moralidade, uma vedação ao pagamento dessas parcelas.

(...)”

De tal sorte, em virtude dos efeitos transcendentais do julgamento do RE nº 650.898, que, inclusive, culminou com a fixação da supracitada tese com repercussão geral reconhecida, passamos a nos filiar a corrente no sentido de que **o pagamento de terço de férias e de décimo terceiro salário a agentes políticos é compatível com o artigo 39, §4º, da Constituição Federal, desde que Lei local disponha sobre o cabimento de tais parcelas.**

Chama-se atenção, mais uma vez, que a mudança de posicionamento aqui versada decorreu da necessária observância à tese fixada pelo E. STF com repercussão geral reconhecida, publicada em 24.08.2017. Assim sendo, em respeito às relações já consolidadas e com fundamento no princípio da segurança jurídica, recomenda-se que o novo entendimento ora firmado seja adotado respeitando-se tal marco temporal (24.08.2017).

Veja-se, ainda, que o próprio Exmo. Ministro Redator Luís Roberto Barroso fez constar do seu voto que “A definição sobre a adequação de percepção dessas verbas está inserida no espaço de conformação do legislador infraconstitucional”.

Desse modo, em consonância com as premissas acima fixadas, conclui-se que:

1) Com relação aos municípios em que já existe Lei prevendo o pagamento das parcelas sob enfoque (terço de férias e décimo terceiro salário), de acordo com a recente Jurisprudência do E. STF, a partir de 24.08.2017, os respectivos agentes políticos (prefeito, vice-prefeito, vereadores e secretários municipais) podem ser contemplados com o recebimento das mesmas;

2) No que concerne às comunas em que não existe norma legal estabelecendo o adimplemento das verbas ora analisadas, para que sua quitação seja efetivada, deve ser editada Lei disciplinando tal possibilidade;

3) O cálculo das parcelas em questão deve ser realizado observando-se o valor da remuneração (sentido amplo) efetivamente auferida pelo agente político. Ou seja, serão computadas com base no montante do subsídio, se o agente político receber subsídio. Serão apuradas a partir da remuneração amealhada pelo servidor público, no exercício de mandato eletivo, na hipótese de este ter se utilizado da faculdade prevista no artigo 38, II e III, da CF, e ter feito a opção pelo recebimento da remuneração relativa ao cargo de servidor público. Importante frisar que o artigo 38, II, da CF, é aplicável, por analogia, nos casos que envolvem Vice-prefeito e Secretários Municipais.

4) Por não se tratar de fixação de subsídio, mas apenas de reconhecimento de direitos, não há que se falar em observância ao princípio da anterioridade;

5) Considerando que, como exposto anteriormente, o posicionamento ora adotado se aplica a partir de 24.08.2017, orienta-se que, este ano, o adimplemento do décimo terceiro salário, quando devido, ocorra de forma proporcional (4/12) e que o terço de férias seja solvido apenas nos casos em que o período concessivo tenha se iniciado a partir de tal data;

6) Do ponto de vista orçamentário, deve-se fazer reforço de dotação, quando necessário, por intermédio de crédito suplementar, tendo em vista a existência de previsão orçamentária para a despesa (remuneração de agentes políticos), mas não com crédito suficiente (diante do acréscimo dos valores relativos a terço de férias e décimo terceiro salário);

7) Nos termos do artigo 167, V, da CF, c/c o artigo 42, da Lei nº 4.320/1964, impende registrar que abertura de crédito suplementar deve ocorrer por decreto executivo, com prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes.

8) Os gestores das entidades devem atentar para o fato de que os pagamentos das parcelas relativas ao terço de férias e de décimo terceiro salário a agentes políticos devem ser acrescidos as demais de despesas ordinárias com pessoal, para fins de cumprimento dos arts. 29, incisos V e VI e 29-A e de seu § 1.º da Constituição Federal, bem como do limite previsto no art. 20, inciso III, alínea "a" da Lei de Responsabilidade Fiscal.

8) Este Parecer Normativo entra em vigor na data de sua publicação, ficando, por conseguinte, revogado o Parecer Normativo nº 010/2005." (destaques no original)

Assim, tem-se que **o pagamento de terço de férias a Vereadores está condicionado à edição de Lei disciplinando a matéria no âmbito municipal**, não havendo que se falar em aplicação do princípio da anterioridade, na medida em que não se trata de fixação de subsídio, mas, sim, de reconhecimento de direitos.

Observe-se, porque necessário, que, conforme disposto no Parecer Normativo nº 14/2017 deste Tribunal, é devido o adimplemento da parcela sob análise a partir da publicação da decisão do E. STF (24/08/2017), para os Municípios que, em tal data, já

possuíam previsão no seu arcabouço legislativo. No caso de inexistência de Lei local disciplinando a matéria, o marco temporal será o dia de publicação da mesma, se não for fixado expressamente outro termo para início da respectiva produção de efeitos.

Veja-se que, no direito brasileiro, vige, em regra, o princípio da irretroatividade das Leis, conforme dispõe o artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, no Título II, destinado aos Direitos e Garantias Fundamentais, revestindo-se, portanto, do *status* de cláusula pétrea.

A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), no artigo 6º, dispõe que:

“Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbitrio de outrem.

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.”

Como se vê, a regra adotada pelo ordenamento jurídico é de que a norma não poderá retroagir, isto é, a Lei nova não será aplicada às situações constituídas sob a vigência da Lei revogada ou modificada (princípio da irretroatividade). Este princípio objetiva garantir a segurança, a certeza e a estabilidade do ordenamento jurídico.

Todavia, diversos Tribunais Pátrios, ao tratarem da questão da retroatividade das Leis, vêm admitindo a sua possibilidade jurídica, desde que haja menção expressa no texto legal e seja respeitado o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Do mesmo modo, José Afonso da Silva, na obra “Curso de Direito Constitucional Positivo”, Malheiros Editores, 15ª Edição, 1998, São Paulo, elucida que:

“Vale dizer, portanto, que a Constituição não veda a retroatividade da lei, a não ser da lei penal que não beneficie o réu. Afora isto, o princípio da irretroatividade da lei não é de Direito Constitucional, mas princípio geral de Direito. Decorre do princípio

de que as leis são feitas para vigorar e incidir para o futuro. Isto é: são feitas para reger situações que se apresentem a partir do momento em que entram em vigor. Só podem surtir efeitos retroativos quando elas próprias o estabeleçam (vedado em matéria penal, salvo a retroatividade benéfica ao réu), resguardados os direitos adquiridos e as situações consumadas evidentemente.”

Celso Ribeiro Bastos, em “Curso de Direito Constitucional”, Editora Saraiva, 17ª edição, 1996, São Paulo, também manifesta-se no seguinte sentido: “Salvo a Constituição de 1937, todas as demais Constituições mantiveram-se fiéis à sacrossanta irretroatividade, respeitada, sempre, a formulação técnica consistente no resguardo da já clássica trilogia (direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada)”.

De tal sorte, **na hipótese de determinado Município publicar Lei disciplinando a condição dos Agentes Políticos vinculados ao Poder Legislativo, no mês de dezembro de 2017, com previsão para produção de efeitos a partir de 24/08/2017, estipulando o gozo das férias durante o recesso parlamentar, somente neste período tal direito poderá ser usufruído. O pagamento, regra geral, deve ser efetivado antes do início do usufruto das férias.**

Importante esclarecer que, **no caso de se tratar de despesa cujo fato gerador tenha ocorrido em exercício anterior, sem registro na contabilidade, deve-se utilizar o elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores.**

No particular, algumas considerações merecem ser tecidas; se não, vejamos.

Certificando-se o Gestor de que a Administração Pública foi beneficiada pelo serviço prestado e comprovada a boa-fé do agente, não há óbice, em atenção ao princípio da vedação ao enriquecimento sem causa, para que ela honre os compromissos legalmente assumidos e reconhecidos.

O artigo 37 da Lei nº 4.320/1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, quanto aos fatos geradores ocorridos em exercícios anteriores, cuja execução orçamentária e patrimonial não foram executadas no período oportuno, dispõe o seguinte:

“Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.”

O supramencionado artigo foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 62.115/1968, que, posteriormente, foi revogado, tendo os seus dispositivos sido incorporados ao artigo 22 do Decreto nº 93.872/1986, nos seguintes termos:

“Art. 1º - Poderão ser pagas por dotação para “despesas de exercícios anteriores”, constantes dos quadros discriminativos de despesas das unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.

Parágrafo único – As dívidas de que trata este artigo compreendem as seguintes categorias:

I – despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;

II – despesas de ‘Restos a Pagar’ com prescrição interrompida, desde que o crédito respectivo tenha sido convertido em renda;

III – compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente.” (Decreto nº 62.118/1968)

“Art. 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria.

§ 1º O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;

b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;

c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.” (Decreto nº 93.872/1986)



Assim, são três as hipóteses em que o Administrador Público poderá realizar pagamento, pela utilização da dotação a título de “Despesas de Exercícios Anteriores”, a fim de suprir eventuais omissões das unidades orçamentárias, resguardando o direito e a boa fé dos credores, que não podem ser penalizados por atos ou omissões de que não foram responsáveis. Quais sejam:

a) despesas com saldo suficiente para atendê-las e não processadas no mesmo exercício financeiro (aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação);

b) restos a pagar com inscrição interrompida (despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor); e

c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente (obrigações decorrentes de Lei ou de contrato, reconhecidas pelo Gestor após o término do exercício em que foram geradas). Neste caso, é necessário, primeiro, reconhecê-las e, após, empenhá-las pela primeira vez à conta de Despesas de Exercícios Anteriores.

Com efeito, na situação descrita na letra “c”, falta a formalidade do empenho, exigido pelo artigo 58 da Lei nº 4.320/1964, e a regular liquidação das despesas que, nos termos do artigo 63 da mesma Lei, inclui:

1) o cumprimento pelo credor das obrigações a seu encargo estipuladas na legislação de regência;

2) o recebimento dos respectivos serviços pela Administração; e

3) a existência de comprovantes hábeis do crédito.

Veja-se que o citado artigo 63 da Lei nº 4.320/1964 preceitua que:

“Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.”

No processo administrativo específico em que a despesa for legitimada, deverá constar relatório conclusivo discriminando a importância a ser paga; o nome, o CPF e o endereço do credor; a data do vencimento do compromisso; a causa que motivou a inexistência do empenho, no elemento próprio, à conta do orçamento vigente à época. Na oportunidade, o pagamento será ordenado por ato da autoridade competente para efetuar o empenho da despesa, de acordo com o artigo 22, §1º, do Decreto nº 93.872/1986, anteriormente reproduzido.

Portanto, a ausência de crédito próprio para atender as despesas aqui versadas ou a falta de seu processamento em época própria (empenho) ou, ainda, a falta de inscrição em Restos a Pagar não são causas impeditivas do adimplemento da obrigação pelo Poder Público, que pode e deve extinguir as despesas do exercício anterior, mediante utilização de dotação específica do exercício corrente, discriminada por grupo de natureza da despesa (**no caso, Pessoal e Encargos Sociais**), respeitada a ordem cronológica, isto é, preferência ao credor do débito mais antigo.

**Tratando-se de reconhecimento de dívida ou de direito de credor não registrado no exercício anterior em contrapartida à respectiva variação patrimonial diminutiva, a gestão contábil deverá efetuar tal registro na conta de ajuste de exercícios anteriores, seguido de notas explicativas, relatando os fatos que deram causa ao lançamento.**

**No campo orçamentário, para regular pagamento de tais compromissos, deverá a Entidade proceder, obrigatoriamente, com os estágios de execução orçamentária em dotação específica (Despesas de Exercícios Anteriores – DEA). Como explicitado anteriormente, a Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 163/2001 estabelece o elemento de despesa 92, definido nos termos do mencionado artigo 37 da Lei nº 4.320/1964.**

Neste ponto, cabe esclarecer que, inexistindo dotação orçamentária para a rubrica de Despesas de Exercícios Anteriores, deve o Gestor solicitar a abertura de créditos adicionais especiais, cuja fonte de recursos obedecerá à anulação de dotações de menor prioridade. Se a quitação total não for possível até o final do exercício em curso, seja por falta de recursos, seja por que a anulação de determinadas dotações comprometeria serviços essenciais à sociedade e à Administração, a parte não quitada será inscrita em Restos a Pagar, remetendo-se para o exercício seguinte.

A insuficiência de recursos não isenta o Órgão ou a Entidade da responsabilidade de pagamento da despesa, devendo o Gestor, diante da sua realidade financeira, programar o pagamento das despesas pendentes, respeitada a devida ordem cronológica.

Observe-se, ainda, que **a quitação da verba sob estudo, mesmo que efetivada como DEA, tendo em vista sua natureza remuneratória (inteligência do artigo 7º, XVII, da CF), deve ser acrescida às demais despesas ordinárias com pessoal, para fins de cumprimento dos limites de gastos fixados na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal.**

**Tal acréscimo deve ser efetuado tomando-se por base o exercício de competência da dívida, não o do seu pagamento. Dizendo de outro modo, se a despesa se referir ao exercício de 2018, por exemplo, ainda que a mesma seja quitada apenas no ano de 2019, deve ser computada nos índices de gastos relativos a 2018.**

Nessa senda, vale trazer a lume o quanto disposto no artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Confira-se:

“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 da aposentadoria, reformas 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.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.” (destaques adotados)

Daí se infere que o cômputo do gasto total com pessoal inclui parcelas remuneratórias (exemplificadas no dispositivo legal acima reproduzido), previdenciárias e decorrentes de terceirização de mão de obra com a finalidade de substituição de servidores e empregados públicos, não abrangendo as despesas realizadas com adimplemento de verbas indenizatórias, as quais não se confundem com o terço de férias devido aos Vereadores.

A seu turno, o artigo 29-A da CF estabelece que:

“Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.”

Acrescente-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo 20, III, “a”, prevê percentuais máximos com a despesa de pessoal do Legislativo, na intenção de conter o inchaço desmesurado das folhas de pagamento, que não pode exceder 6% (seis por cento) da Receita Corrente Líquida.

Do mesmo modo, veda o aumento salarial quando a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite de 6% (seis por cento) destinados ao Legislativo, qual seja: 5,7% (cinco vírgula sete por cento). Uma vez atingido tal percentual, deve o Gestor eliminar os excedentes nos prazos previstos pela LRF, artigos 22 e 23, destacados a seguir:

“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;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do §6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

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 pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§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 eles atribuídos.

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

§ 3º Não alcançada a redução no 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 órgão referidos no art. 20.”

**Assim, se houver extrapolação do limite de despesa com folha de pagamento ou com pessoal, deve o Gestor adotar as medidas previstas para adequação das despesas dos Entes Públicos, que estão expressamente arroladas no artigo 169, §§ 3º e 4º, da CF, a fim de evitar as sanções impostas pelas legislações vigentes, a exemplo da disposta no artigo 169, §2º, da CF.** Confira-se:

“Art. 169. (...)”

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

(...)”

Para corroborar o entendimento aqui expendido, vale trazer a lume o seguinte julgado, analogicamente aplicável ao tema debatido nestes autos:

**“TJ-PE - Agravo de Instrumento : AI 3101491 PE**

**Ementa**

AGRAVO DE INSTRUMENTO. REDUÇÃO DE SUBSÍDIO DE VEREADORES. LEI MUNICIPAL. LIMITES A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. GRADAÇÃO DE MEDIDAS ESTABELECIDAS CONSTITUCIONALMENTE. NÃO VERIFICADO. SUBSÍDIO DE ACORDO COM A LEI MUNICIPAL N. 389/12. RECURSO IMPROVIDO À UNANIMIDADE.

O cerne da questão em análise diz respeito a possibilidade ou não da Câmara de Vereadores do Município de Itaíba pagar aos agravados, o subsídio em valor menor do que previsto na Lei Municipal nº 389/12, sob o argumento de que a folha de pagamento com pessoal está superior ao previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Inicialmente faz-se necessário transcrevermos o teor do artigo 3º da referida lei municipal: "Art. 3º- O subsídio mensal de cada vereador do Município de Itaíba para a legislatura de 1º de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2016 fica fixado em R\$ 6.000,00 (seis mil reais), obedecido ao disposto no art. 37,X,XI da Constituição Federal." Pois bem, da análise dos presentes autos, observo que a Lei Municipal nº 389/2012, em seu art. 3º estabelece que o subsídio mensal a ser pago aos Vereadores com assento na Câmara Municipal de Itaíba, na legislatura 2013/2016, será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais). Ocorre que a Câmara Municipal só vem pagando aos agravados o subsídio no valor de R\$ 5.100,00 (cinco mil e cem reais), conforme documentos de fls. 34,42,48,98,102 e 109 argumentando que o valor estipulado na Lei Municipal nº 389/2012 ultrapassa o limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. A percepção mensal do subsídio, por parte dos agravados, se deu em razão do exercício regular do cargo de vereador, configurando, a toda evidência, direito inerente ao cargo eletivo que ocupa. Vale destacar que qualquer alteração dos subsídios devidos aos vereadores demandaria lei em sentido formal, cuja iniciativa cabe à Mesa do Poder Legislativo local, não basta um ajuste desprovido de qualquer formalidade, mesmo que a finalidade seja legítima. De outra banda o agravante justificou a redução do subsídio para R\$ 5.100,00 com base no art.29-A, § 1º da CF/88, que impõe à Câmara um limite de gastos com sua folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus vereadores, no percentual máximo de 70% da receita transferida à edilidade, o chamado duodécimo, e que estaria ultrapassando esse valor (fls. 09/10). No entanto, a própria Constituição Federal estabelece uma gradação de medidas para adequação das despesas de pessoal dos entes públicos devidamente arrolados no art. 169, § 3º: "Art. 169 - A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. § 3º - para cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis. Neste cenário, verifico às fls. 09/12 que o agravante se limitou a afirmar que com o pagamento do subsídio dos vereadores no valor de R\$ 5.100,00, estaria atingindo o patamar de mais de 70%(setenta por cento) ultrapassando, portanto, o limite exigido constitucionalmente.

Ocorre que, não há nos autos qualquer demonstrativo financeiro apresentado pelo agravante demonstrando o referido percentual, bem como não existe qualquer alusão à adoção das medidas estabelecidas no art.169, § 3º da CF como redução dos cargos comissionados e funções de confiança e exoneração de servidores não estáveis, assim, impõe-se ser medida de direito o deferimento do pedido dos impetrantes/agravados no sentido de conceder a medida liminar.”

Imperioso esclarecer que, na hipótese de o Gestor Público deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da Lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição, por Poder, do limite máximo, será penalizado, também, com multa de 30% (trinta por cento) dos seus vencimentos anuais, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal (sanção processada e aplicada por esta Corte de Contas, conforme artigo 5º, § 1º, da Lei nº 10.028/2000).

Diante de todo o exposto, conclui-se que:

- 1) Na hipótese de determinado Município publicar Lei disciplinando a condição dos Agentes Políticos vinculados ao Poder Legislativo, no mês de dezembro de 2017, com previsão para produção de efeitos a partir de 24/08/2017, estipulando o gozo das férias durante o recesso parlamentar, somente neste período tal direito poderá ser usufruído. O pagamento, regra geral, deve ser efetivado antes do início do usufruto das férias;
- 2) Quando se tratar de despesas cujo fato gerador tenha ocorrido em exercícios anteriores, sem registro na contabilidade, deve-se utilizar o elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores (DEA); e
- 3) A quitação do terço de férias, mesmo que efetivada como DEA, tendo em vista sua natureza remuneratória (inteligência do artigo 7º, XVII, da CF), deve ser acrescida às demais despesas ordinárias com pessoal, para fins de cumprimento dos limites de gastos fixados na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal acréscimo deve ser efetuado tomando-se por base o exercício de competência da dívida, não o do seu pagamento. Se houver extrapolação do limite de despesa com folha de pagamento ou com pessoal, deve o Gestor adotar as medidas previstas para adequação das despesas dos Entes Públicos, que estão expressamente arroladas no artigo 169, §§ 3º e 4º, da CF,





Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

a fim de evitar as sanções impostas pelas legislações vigentes, a exemplo da disposta no artigo 169, §2º, da CF.

É o parecer.

Salvador, 28 de janeiro de 2019.

**Thayana Pires Bonfim**  
**Assistente Jurídico**