

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE RIACHÃO DO JACUÍPE

PROCESSO Nº 00770e22

PARECER Nº 00189-22

CONSULTA. PAGAMENTO DE DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO A VEREADORES. RENÚNCIA DE SUBSÍDIOS. NECESSIDADE DE LEI LOCAL ESPECÍFICA DISCIPLINANDO A MATÉRIA.

1. Desde que preenchidos todos os requisitos legais e havendo dotação orçamentária suficiente, é possível o pagamento de 13º (décimo terceiro) salário no mesmo exercício financeiro da publicação legislativa para a sua concessão, cabendo ao Presidente da Câmara Municipal autorizar, no momento apropriado, a quitação das verbas sob enfoque;

2. A lei específica que dispõe sobre a fixação dos subsídios dos agentes políticos para legislatura seguinte, deverá estabelecer a possibilidade do pedido de renúncia destes, por intermédio de um requerimento expresso do interessado, vedada a modificação para a legislatura vigente.

O Vereador da **CÂMARA MUNICIPAL DE RIACHÃO DO JACUÍPE**, Sr. José Silvestre Nunes da Silva, por intermédio do presente expediente, endereçado ao Presidente deste TCM, aqui protocolado sob o nº 00770e22, formula a presente Consulta, solicitando-nos orientações acerca da possibilidade da inclusão do pagamento aos edis do 13º dos subsídios, assim como sua renúncia, no mesmo exercício financeiro da autorização legislativa.

Diante dos fatos narrados, apresenta o seguinte questionamento:

Nesse aspecto, diante da possibilidade de aprovação de lei que altere dispositivos da lei que fixa os subsídios dos Vereadores, Secretários, Vice-Prefeito e Prefeito, para incluir a possibilidade de pagamento de 13º parcela de subsídios bem como de sua renúncia, que seja parcial ou total, de qualquer valor que julgar pertinente, solicita, se digne Vossa Excelência, de se pronunciar a respeito da possibilidade de aplicar tais dispositivos, no mesmo ano de sua aprovação legislativa pela câmara de vereadores, deixando, desse modo, de observar o princípio da anterioridade.

Inicialmente, cabe-nos registrar que os pronunciamentos desta Unidade, com relação aos processos de Consulta, por força do art. 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 concreto apresentado.

Ademais, antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se ainda, que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Registre-se que, desde a fixação da Tese de Repercussão Geral nº 484 do Supremo Tribunal Federal, que tratou sobre a *“Possibilidade de concessão de gratificação natalina, ou de outras espécies remuneratórias, a detentor de mandato eletivo remunerado por subsídio”*, reconheceu-se que: **“O art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário.”**

Ante ao novo paradigma que passou a reger a matéria, este Tribunal de Contas, superando o entendimento empossado no Parecer Normativo nº 010/2005, aprovou o Parecer Normativo nº 14/2017, em 17 de novembro de 2017, quando, alinhando-se à decisão do STF, cuidou de dirimir dúvidas acerca da implementação deste direito social aos agentes políticos.

No referido Parecer Normativo nº 14/2017, reconheceu-se o pagamento de terço de férias e de décimo terceiro salário a agentes políticos, mediante lei local autorizativa. E ainda se traçou as seguintes conclusões:

- “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.

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

Da intelecção do dispositivo em tela, depreende-se que, o pagamento do décimo terceiro salário e do terço de férias a todos os agentes políticos está condicionado à edição de Lei no âmbito municipal, disciplinando a matéria, não havendo o 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.

Esta Assessoria Jurídica, inclusive, já se manifestou em diversas Consultas sobre as balizas para implementação desse direito social aos agentes políticos nas municipalidades, a exemplo do processo TCM nº 00559e20.

Observe-se 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 outro termo para início da respectiva produção de efeitos.

Isto porque, no direito brasileiro vige, em regra, o princípio da irretroatividade das leis, conforme dispõe o art. 5º, inciso XXXVI, da CF/88, no Título II e art. 6º da LINDB, admitindo-se a retroatividade apenas nos casos em que há menção expressa no texto legal e respeite-se o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada.

Debruçando-se ainda sobre o tema, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em sede de consulta, trouxe importantes considerações sobre o pagamento do 13º salário, evidenciando que os dispêndios devem ser adequados a realidade local e estarem em consonância com as leis orçamentárias e fiscais:

ACÓRDÃO Nº 4529/17 - Tribunal Pleno

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. (...)

Deste modo, conclui-se que, é possível o pagamento de 13º (décimo terceiro) subsídio no mesmo exercício financeiro da publicação legislativa para a sua concessão, desde que preenchidos todos os requisitos legais aqui dispostos e havendo dotação orçamentária suficiente, cabendo ao Presidente da Câmara Municipal autorizar, no momento apropriado, a quitação das verbas sob enfoque.

Neste ponto, importa pontuar que, em que pese não se vislumbrar óbice a instituição do décimo terceiro subsídio, nos moldes reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal, o art. 29, inc. VI da CF/88 proíbe a alteração do valor mensal do subsídio na atual legislatura, em razão do princípio da anterioridade ali preconizado.

Ocorrendo a hipótese suscitada no questionamento sobre instituição do 13º salário aos agentes políticos e, conseqüentemente, aumento das despesas com pessoal, o Gestor deve atentar-se para o fato de que o adimplemento da sobredita verba deve ser acrescido às demais despesas ordinárias com pessoal, para fins de cumprimento dos limites de gastos fixados na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Prosseguindo na análise do tema, no tocante a previsão de renúncia de subsídios, esta Assessoria Jurídica já se manifestou no sentido de que “... *a renúncia consubstancia-se em um direito potestativo do agente e, desde que atendidos todos os requisitos para sua efetivação, não encontra vedação legal.*”, no bojo da Consulta TCM nº 08848-17.

Importa acrescentar o que dispõe a Instrução TCM nº 001/04 (alterada pelas Instruções TCM nº 001/06, 01/2011 e 01/2012), na direção do mandamento constitucional previsto no art. 37, inc. X da CF/88 e do art. 34, § 4º da Constituição do Estado da Bahia:

I – DA FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS

2. Os subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais **serão obrigatoriamente fixados**, em valores absolutos, por **Lei de iniciativa da Câmara Municipal**. (grifos nossos)

De plano, portanto, vê-se que a legalidade na definição/alteração na remuneração dos subsídios dos agentes públicos supracitados terá como vetor de orientação a edição de lei específica, instrumento normativo adequado para o fim acima citado. Assim dispõe a Carta Magna:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 **somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifo nosso)

Apesar da renúncia de subsídios não se amoldar precisamente nas expressões constitucionais de “fixação” ou “alteração” e, em pese se possa sustentar-se que a renúncia seja uma espécie de alteração do *modus* de definição do subsídio ou até mesmo alteração deste, a segurança jurídica, como corolário legal de sedimentação da harmonia e equilíbrio das instituições, remete à necessidade de edição de lei específica.

Na mesma direção tem sido a linha de inteligência do Supremo Tribunal Federal – STF, que em inúmeras ocasiões assim se pronunciara acerca do fato:

"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 específica. CF, art. 37, X; art.

51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Cautelar deferida." (ADI 3.369-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 16-12-2004, Plenário, DJ de 1º-2-2005.) No mesmo sentido: AO 1.420, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 2-8-2011, Primeira Turma, DJE de 22-8-2011; **ADI 3.306**, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17-3-2011, Plenário, DJE de 7-6-2011. (Grifos nossos)

Desta forma, a Corte Constitucional é categórica ao afirmar que *“em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, mais notadamente através de lei específica”*.

De modo semelhante, a Doutrina é majoritária acerca do indispensável respeito ao princípio da reserva legal. Releva notar as precisas lições do PROF. UADI LAMMÊGO BULOS¹:

Agora, tanto a remuneração como o subsídio só podem ser fixados ou alterados **por lei ordinária determinada para esse fim**. Excluem-se, pois a possibilidade do uso de medidas provisórias bem como a adoção de resoluções administrativas. (grifo nosso)

Logo, a interpretação sistemática que se faz da Constituição Federal, a partir da leitura do art. 37, inciso X c/c art. 39, § 4º, seguindo a esteira dos posicionamentos do STF e da doutrina pátria, leva à conclusão de que é imprescindível lei em sentido estrito para fixação, alteração e até mesmo renúncia de subsídio por parte dos agentes políticos.

No caso específico da renúncia, a lei terá o condão de disciplinar o período/mês da adoção do procedimento de contenção de despesa, evitando, desta forma, demandas judiciais futuras propostas por tais agentes que poderiam alegar um possível enriquecimento ilícito da administração, gerando em decorrência prejuízo aos cofres públicos.

Dessa forma, entende-se que a renúncia do subsídio firmada pelo agente político constitui uma escolha pessoal e discricionária, sendo um direito patrimonial disponível, cujo exercício não depende da vontade de terceiros e pode ser regularmente exercido, posto que não envolve a modificação de qualquer relação jurídica nem seu regular exercício tem potencial de prejudicar o erário.

1 BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed rev. e atual. - São Paulo:Saraiva, 2011, p. 1034.

Neste aspecto, o TCE de Minas Gerais, no julgamento da denúncia nº 1012030, trouxe importante alerta sobre o tema:

Convém que se diga, desde logo, que o exercício de mandato eletivo, apesar de múnus público, é remunerado nos termos do disposto no art. 29, V, da Constituição da República.

Logo, os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, como os dos demais parlamentares, constitucionalizados como de caráter alimentar e de contraprestação pelos serviços realizados no exercício do mandato, função pública relevante, não podem ser subtraídos, em sua totalidade, dos detentores de tal direito.

Salienta-se, no entanto, que, não obstante a natureza alimentar daquela remunerabilidade, é perfeitamente possível ocorrer a **renúncia de parte dela, e não a sua totalidade.** (g.n)

Por fim, quanto a possibilidade de inclusão da renúncia dos valores recebidos a título de subsídios (devidamente fixados em lei específica) dentro de uma mesma legislatura, entende-se pela impossibilidade. Este posicionamento atende a regra imposta pela Constituição Federal, em seu art. 29, inciso VI, consoante trecho em destaque:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos 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 (grifos nossos)

Para corroborar com o quanto aqui aduzido, cita-se trecho do parecer de Consulta, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (CON 17/00782050), que caminha nesse mesmo sentido, abaixo transcrito:

A Constituição traça regras bem definidas sobre a fixação e alteração dos subsídios. Não há expressa menção à renúncia de subsídios. Alguns sustentam que tal omissão inviabilizaria a possibilidade de renúncia, pois esta não estaria abarcada nas expressões constitucionais de fixação ou alteração de subsídios.

Parece óbvio que o constituinte originário e o derivado estavam preocupados em dar contornos nítidos e objetivos à questão da percepção do subsídio, notadamente estabelecer limites, tendo em vista se tratar de dinheiro público.

(...)

Se o pagamento exige lei, a dispensa do pagamento também dele depende. Sem uma norma que autorize a Administração deixar de pagar o subsídio, estará ela obrigada a realizar o depósito em conta do agente político, ainda que este faça pedido formal de dispensa ou renúncia.

Se é exigida uma lei para viabilizar o pagamento de remuneração, a dispensa da percepção também depende de permissão legal, pois se trata de exercício de cargo público.

Dessa forma, a lei específica que fixar os subsídios para a legislatura seguinte (no caso de vereadores) deve estabelecer a possibilidade de renúncia dos subsídios, mediante requerimento expresso do interessado/beneficiário. (g.n)

Logo, conclui-se que a mesma lei específica que dispõe sobre a fixação dos subsídios dos agentes políticos para legislatura seguinte, deverá também estabelecer a possibilidade de renúncia destes, mediante intermédio de um requerimento expresso do interessado.

Dito isto, entende-se pela impossibilidade da inclusão do instituto da renúncia a ser requerida pelos agentes políticos municipais dentro da mesma legislatura, especialmente para produção de efeitos retroativos, sob pena de violação também ao princípio da segurança jurídica.

Diante de tudo quanto anteriormente exposto, esta Assessoria Jurídica, em tese e sem se debruçar sobre a realidade fática do Município Consulente, à luz da sistemática que rege a matéria ora em exame, conclui que:

1. Desde que preenchidos todos os requisitos legais e havendo dotação orçamentária suficiente, é possível o pagamento de 13º (décimo terceiro) salário no mesmo exercício financeiro da publicação legislativa para a sua concessão, cabendo ao Presidente da Câmara Municipal autorizar, no momento apropriado, a quitação das verbas sob enfoque;
2. A lei específica que dispõe sobre a fixação dos subsídios dos agentes políticos para legislatura seguinte, deverá estabelecer a possibilidade do pedido de renúncia destes,



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

por intermédio de um requerimento expresso do interessado, vedada a modificação para a legislatura vigente.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM/BA, de caráter opinativo e orientativo, formulada de acordo com as normas vigentes à época deste parecer.

À consideração superior.

Salvador, 09 de fevereiro de 2022.

Tâmara Braga Portela
Assessora Jurídica

Tainá Freitas
Bacharela em Direito