

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE JEQUIÉ

PROCESSO Nº 00855e21

PARECER Nº 00121-21

EMENTA: CONSULTA. SUBSÍDIO DOS VEREADORES. VEDAÇÃO DA MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS PARA A MESMA LEGISLATURA. OBRIGATORIEDADE DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. ARTIGO 29, INCISO VI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTIGO 8º DA LC 173/2020. PROIBIÇÃO DE CONCESSÃO DE REAJUSTE ATÉ DEZEMBRO DE 2021, RESSALVADOS OS CASOS PREVISTOS NA LEI. DETERMINAÇÃO LEGAL ANTERIOR À CALAMIDADE PÚBLICA.

1. Por força do quanto previsto no artigo 29, VI da Constituição Federal, o valor do subsídio dos Vereadores deverá ser fixado na legislatura anterior para surtir efeitos na subseqüente, em obediência ao princípio da anterioridade.

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. A concessão do reajuste dos subsídios dos Vereadores, regulamentado mediante Lei Municipal promulgada em data anterior a decretação da calamidade pública, por tratar-se, em tese, de um direito assegurado por norma legal vigente no ordenamento jurídico e anterior ao período da vedação, não encontra óbice na Lei Complementar nº 173/2020, uma vez que se enquadra na exceção prevista no artigo 8º, inciso I (tal medida decorre de determinação legal anterior à calamidade).

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Emanuel Campos Silva, Presidente da Câmara Municipal de Jequié/BA, endereçada a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, por meio do expediente aqui protocolado sob o nº 00855e21, através da qual solicita-nos informações sobre *“concessão de reajuste dos subsídios dos vereadores.”*

Diante dos fatos narrados, formula os seguintes questionamentos:

*“Por outro lado, diante das incertezas, inseguranças e penalidades porventura decorrentes da inobservância da Lei Complementar 173/2020, vivenciadas nos dias atuais, verificamos que a **CÂMARA MUNICIPAL DE JEQUIÉ – BAHIA** em consonância legal disposta no art. 29, VI da CF/88 aprovou e promulgou a lei municipal nº 2.122/2020 que fixou os subsídios dos vereadores em **27 de janeiro de 2020**, portanto anterior ao decreto de calamidade pública nº 10.308, de 2 de abril de 2020.*

Assim, diante dos argumentos acima manejados e do fator anterioridade, a legislação municipal nº 2.122/2020, enquadra-se na exceção do inciso VI do art. 8º

da LC 173/2020, estando apta a produzir seus efeitos no ano de 2021 com o aumento subsídios dos agentes políticos; mais precisamente aos subsídios dos vereadores?”

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.

Dito isso, cumpre assentar que o exercício da vereança comporta o pagamento de contraprestação pelo desempenho do mandato eletivo, a ser fixada por Lei de iniciativa da Câmara Municipal, que, por sua vez, possui autonomia para composição do respectivo valor, respeitados os limites e princípios constitucionalmente previstos.

Com efeito, a remunerabilidade decorre da complexidade que passou a caracterizar a atividade parlamentar nos tempos atuais, exigindo dos agentes políticos maior aprofundamento nos seus trabalhos, estudos e dedicação quase que exclusiva à vida pública. Nesse sentido, a remuneração, direito irrenunciável do Vereador, tem o condão de satisfazer suas necessidades básicas, criando condições efetivas para que qualquer cidadão possa ocupar um cargo político.

No que tange à fixação dos subsídios dos Vereadores, a Carta Magna, no inciso 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:

(...)

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 do dispositivo em relevo, extrai-se que **a remuneração dos Vereadores, inclusive daquele que exercerá a função de Presidente da Câmara, deverá ser fixada na legislatura anterior para surtir efeitos na subsequente, em obediência ao princípio da anterioridade.** A construção legal disposta no artigo 29, VI, da CF/88, mais que oportuna, impede a possibilidade de ocorrer autoconcessão de majoração dos próprios subsídios pelos Edis, já que a Câmara somente majorará os subsídios dos Vereadores que venham a compor a legislatura subsequente àquela que os majorou.

No mais, vale reproduzir o teor da Instrução nº 001/04, editada por este Tribunal e alterada pelas Instruções 01/2006, 01/2011 e 01/2012, a saber:

“INSTRUÇÃO nº 001/04

(...)

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.

3. Os subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais serão estabelecidos em parcela única, vedado o acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou quaisquer outras espécies remuneratórias, bem como o estabelecimento de ajuda de custo em proveito dos Vereadores no início e ao final de cada legislatura, ainda que previsto na lei orgânica municipal.

4. Há de ser observado que o art. 34, §5º da Constituição do Estado da Bahia estabelece, de modo impositivo, um subteto que deverá ser por todos cumprido.

5. Por sua vez, há de se atentar para o Princípio Constitucional da RAZOABILIDADE, também conhecido como PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE EXCESSO, agindo como um limite à discricção do administrador que não pode agir ao sabor, exclusivo, da sua vontade e dos seus interesses pessoais.

6. Por último, na medida em que os subsídios dos agentes políticos municipais tenham sido fixados contrariamente às Constituições deve a Câmara Municipal constitucionalizar, no particular, a norma municipal.

II – DOS CÁLCULOS DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES

7. O referencial a ser utilizado para a fixação dos subsídios dos Vereadores, na forma preconizada nos itens anteriores, será a população do município e a sua receita (arts. 29, VI e VII, da CRFB), com percentualidade em relação ao valor percebido pelo Deputado Estadual.

8. O total da despesa resultante da soma dos subsídios recebidos pelos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de 5% da receita do município.

9. Os subsídios dos Vereadores, que devem ser fixados em valores absolutos, em moeda corrente, terão como referência os percentuais fixados no inciso VI, do art. 29, da CRFB, variarão entre 20% e 75% do subsídio do Deputado Estadual, com base em certidão fornecida pela Assembleia Legislativa, sendo vedada a sua alteração automática na oportunidade em que venham a ser fixados novos subsídios para os Deputados Estaduais que integrarão uma outra legislatura.”.

Vê-se, pois, que a Instrução nº 001/04 deste TCM dispõe também acerca do subsídio dos Vereadores, estabelecendo que o mesmo deve ser fixado em valor absoluto, em parcela única, por Lei de iniciativa da Câmara Municipal, vedado o acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou quaisquer outras espécies remuneratórias.

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 adotados)

Feitas tais considerações, passaremos a analisar a temática central que envolve o questionamento do Consulente, qual seja, possibilidade de aplicação no exercício de 2021 de Lei Municipal promulgada em janeiro de 2020 que reajustou os subsídios dos Vereadores, 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 do 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*)

Atente-se que o Legislador no dispositivo destacado acima ressalvou que os atos ali elencados (concessão de vantagens, aumento, reajuste ou adequação de remuneração) somente poderão ser praticados no interregno assinalado no *caput*, se “*derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade*”, resguardando o quanto disposto no artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal, que determina que “*a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*”.

Sobre as hipóteses excepcionais disciplinadas nos incisos do artigo 8º, da LC, em especial, a determinação legal anterior à calamidade, e a eficácia temporal da referida Lei, cabe-nos trazer a baila as considerações emitidas pela Douta Procuradoria Geral do Estado da Bahia, na CONSULTA LC-173/2020, PARECER GAB-RGM-070/2020, vejamos:

“A cláusula de vigência presente na LC nº 173/2020 estabelece que a esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, sem qualquer menção a efeitos retroativos. Vejamos:

Art. 11. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Importante a referência a este dispositivo haja vista que a LC nº 173/2020 traz em seu bojo, no art. 8º, várias regras de vedação à própria União, aos Estados e aos Municípios, adotando como marco a calamidade pública. Ocorre que a calamidade pública, na maioria das unidades federativas, foi reconhecida antes da entrada em vigor da LC nº 173/2020. Como visto acima, no âmbito da União, o Decreto Legislativo nº 6 foi editado em **20 de março de 2020**, com efeitos até **31 de dezembro de 2020**.

No Estado da Bahia, o Decreto Legislativo nº 2041, de 23 de março foi publicado em **24 de março de 2020**, com efeitos até **31 de dezembro de 2020**.

Neste ponto, a LC nº 173/2020 revela-se incoerente, pois, conquanto tenha sido publicada apenas em **28 de maio de 2020**, o seu art. 8º contém vedações que abarcam período anterior à sua entrada em vigor, a partir da calamidade pública que, como visto, foi reconhecida, no âmbito do Estado da Bahia, em, **24 de março de 2020**, pela Assembleia Legislativa.

Desta forma, o art. 8º da LC nº 173/2020 deve ser interpretado em conformidade com o inciso XXXVI do art. 5º, da Constituição Federal, em consonância com o art. 11 da própria LC nº 173/2020 e com o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942).

Com efeito, no intuito de se preservar o ato jurídico perfeito, os atos administrativos editados entre 24 de março de 2020 (reconhecimento do estado de calamidade) e 28 de maio de 2020 (data da entrada em vigor da LC nº 173/2020), em tese abrangidos pelas vedações contidas no art. 8º da LC nº 173/2020, permanecem válidos, revestindo-se de plena legalidade.”

Registre-se, porque necessário, que a situação disciplinada no inciso I, do artigo 8º, que envolve a concessão de vantagens, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, para estar enquadrada na hipótese excepcional prevista no aludido dispositivo, portanto, para revestir-se de legalidade, faz-se necessário que a Lei Municipal que regulamenta os eventuais reajustes na remuneração seja anterior à decretação da calamidade ou proferida entre o decreto de calamidade e a publicação da LC nº 173/2020.

Dito isso, 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. Saliemos 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, ressalvados os casos previstos na Lei, em destaque, a “determinação legal anterior à calamidade pública”, hipótese que parece se enquadrar a situação narrada no presente expediente.

Diante de todo o exposto, e respondendo ao questionamento do Consultante, conclui-se o seguinte:

1) Por força do quanto previsto no artigo 29, VI da Constituição Federal, o valor do subsídio dos Vereadores deverá ser fixado na legislatura anterior para surtir efeitos na subsequente, em obediência ao princípio da anterioridade.

2) O artigo 8º, inciso I, da Lei Complementar nº 173 de 2020 proibiu a concessão de aumento, reajuste ou adequação de remuneração até dezembro de 2021, ressalvados os casos previstos na Lei. A concessão do reajuste dos subsídios dos Vereadores, regulamentado mediante Lei Municipal promulgada em data anterior a decretação da calamidade pública, por tratar-se, em tese, de um direito assegurado por norma legal vigente no ordenamento jurídico e anterior ao período da vedação, não encontra óbice na Lei Complementar nº 173/2020, uma vez que se enquadra na exceção prevista no artigo 8º, inciso I (tal medida decorre de determinação legal anterior à calamidade).

Assim, competirá ao Gestor, diante da realidade fática de sua municipalidade e 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 e moralidade.



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 Consultante.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador, 25 de janeiro de 2021.

Flavia Scolese Ribeiro
Assessora Jurídica

Revisado por Flávia Queiroz – Chefe em exercício da Assessoria Jurídica