

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE SÁTIRO DIAS

PROCESSO Nº 09346e21

PARECER Nº 00913-21

EMENTA: CONSULTA. PAGAMENTO DE DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO A VEREADORES. EDIÇÃO DE LEI LOCAL DISCIPLINANDO A MATÉRIA. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020.

1) 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, que deverá levar em consideração a realidade local e estar em consonância com as leis orçamentárias e fiscais, não havendo o que se falar também, em aplicação do princípio da anterioridade, na medida em que não se trata de fixação de subsídio, mas sim, de reconhecimento e instituição de direitos.

2) 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.

3) Eventual aprovação de Lei local disciplinando a criação e concessão do décimo terceiro salário e abono de férias para Vereadores no exercício de 2021, estará impedida de produzir os seus efeitos no exercício corrente, tendo em vista as proibições disciplinadas pelo artigo 8º, da LC nº 173/2020, sendo, por outro lado, passíveis de serem implementadas a partir de 01 de janeiro de 2022.

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Antério de Oliveira Alves, Presidente da Câmara de Vereadores de Sátiro Dias/BA, endereçada a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, por meio do expediente aqui protocolado sob o nº 09346e21, através da qual solicita-nos informações sobre a *“criação e fixação do décimo terceiro salário e abono de férias”*.

Diante dos fatos narrados, questiona-nos o seguinte:

“1) Para aprovação da lei, os Edis devem observar a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, os limites do Art. 29-A e §1º da Constituição Federal e a Lei Complementar 173/2020?

2) As verbas décimo terceiro salário e 1/3 de férias devem respeitar ao princípio da anterioridade? Sendo a resposta anterior negativa, levando-se em consideração que a Lei Complementar nº 173/2020 veda a concessão de vantagens e aumentos, assim como a criação de vantagens e abono aos servidores públicos e a aprovação da Lei pelos Edis revela a criação de vantagens e abonos e aumento de despesa (Art. 8º, I e VI, da LC 173/2020), a partir de qual ano poderão ser concedidos aos Vereadores as referidas parcelas?

3) É lícita a criação de décimo terceiro e abono de férias para Vereadores para o exercício de 2021 diante da Lei Complementar nº 173/2020?

4) Não havendo dotação orçamentária para arcar com as despesas no ano da aprovação, qual medida deve ser adotada?

5) No caso de aprovação da lei local disciplinando a matéria, sendo obrigatório o adimplemento das parcelas em 2021, o pagamento será proporcional a partir da data da publicação da lei?”

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 concreto apresentado, inclusive os vivenciados pelo Município de Sátiro Dias.

As orientações gerais traçadas neste opinativo possuem o condão de elucidar, sem a pretensão de esgotar o tema, eventuais dúvidas a respeito da exegese das normas que atualmente estão surgindo no cenário da calamidade pública oriunda da pandemia da COVID-19.

Ademais, antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, 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.

Prestadas as informações iniciais, passaremos a traçar os esclarecimentos necessários, em tese, a respeito da temática extraída dos questionamentos elaborados pelo Consultante, qual seja, criação e fixação do décimo terceiro salário e abono de férias para vereadores, baseando-se no arcabouço legal que rege a matéria, não sendo considerado para efeito deste opinativo as minúcias relatadas diante da situação concreta eventualmente vivenciada pela Municipalidade.

Registre-se, porque necessário, 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 percebimento 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."

Assim, de acordo com o quanto exposto acima, extrai-se o entendimento de 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 também, em aplicação do princípio da anterioridade, na medida em que não se trata de fixação de subsídio, mas sim, de reconhecimento e instituição 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 outro termo para início da respectiva produção de efeitos.

Debruçando-se sobre o tema, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em sede de consulta, trouxe importantes alertas sobre o pagamento do 13º salário, ao evidenciar 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. (...)

Dito isso, compreende-se que, atendidos todos os requisitos legais e havendo dotação orçamentária suficiente, caberá ao Presidente da Câmara Municipal autorizar, no momento apropriado, a quitação da verba sob enfoque. Isso porque, a programação do referido pagamento faz parte da política de gestão de cada ente, conforme explicitado no processo de Consulta nº 20100088-0 (Acórdão nº 479/2020), do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Fixadas tais premissas, tendo em vista a atual crise gerada pela pandemia da Covid-19, cabe-nos pontuar acerca das repercussões da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, cujo objetivo fora de um lado o fortalecimento financeiro dos entes federados, frente as dificuldades impostas pela pandemia, e de outro lado, o estabelecimento de proibições e restrições voltadas à disciplina fiscal e a contenção de despesas, dentre elas, as despesas com pessoal.

Nesse contexto, analisando o teor dos questionamentos trazidos pelo Consultante, destaca-se o quanto disposto no artigo 8º, da LC nº 173/2020, que, em face do estado de calamidade pública derivado da pandemia causada pelo 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;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

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

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo.

desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§6º (VETADO).” (grifos aditados)

Da leitura do inciso VI em relevo, extrai-se que, em regra, os Municípios, em situação de calamidade pública pela contaminação provocada pela Covid-19, não podem, no interregno compreendido entre as datas de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, criar ou majorar vantagens pecuniárias aos seus servidores públicos em sentido amplo e aos membros de Poder, dentre outras parcelas remuneratórias, salvo quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade.

Nesse contexto, volvendo-se para a situação narrada no presente expediente, cumpre-nos esclarecer, em tese, que, a eventual aprovação de Lei local disciplinando a criação e concessão do décimo terceiro salário e abono de férias para Vereadores no exercício de 2021, estará impedida de produzir os seus efeitos no exercício corrente, tendo em vista as proibições disciplinadas pela LC nº 173/2020, conforme alhures demonstrado, sendo, por outro lado, passíveis de serem implementadas a partir de 01 de janeiro de 2022.

Dizendo de outro modo, em que pese não haja autorização legal para criação e concessão de novas vantagens pecuniárias e outras parcelas remuneratórias no ano de 2021, em tese, não haveria conflito na elaboração e aprovação de Projeto de Lei disciplinando-as, ainda que no exercício financeiro de 2021, desde que exista previsão expressa da produção de seus efeitos apenas a partir de janeiro de 2022, em observância as restrições e proibições tabuladas na LC nº 173/2020.

No mesmo caminho é a previsão contida no §3º, artigo 8º, da Lei Complementar nº 173/2020, que estabelece que a LDO e LOA poderá disciplinar e autorizar situações que estão vedadas pelo artigo 8º da LC 173/2020, *“desde que seus efeitos somente sejam*

implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade”.

Diante de todo o exposto, e respondendo objetivamente os questionamentos formulados pelo Consultante, conclui-se o seguinte:

1) 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, que deverá levar em consideração a realidade local e estar em consonância com as leis orçamentárias e fiscais, não havendo o que se falar também, em aplicação do princípio da anterioridade, na medida em que não se trata de fixação de subsídio, mas sim, de reconhecimento e instituição de direitos.

2) 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.

3) Eventual aprovação de Lei local disciplinando a criação e concessão do décimo terceiro salário e abono de férias para Vereadores no exercício de 2021, estará impedida de produzir os seus efeitos no exercício corrente, tendo em vista as proibições disciplinadas pelo artigo 8º, da LC nº 173/2020, sendo, por outro lado, passíveis de serem implementadas a partir de 01 de janeiro de 2022.

Por fim, com relação ao quarto e quinto questionamentos, cabe-nos pontuar que sua análise restou prejudicada, tendo em vista a impossibilidade de concessão do adimplemento das parcelas sob enfoque no exercício de 2021, ano de aprovação da Lei, conforme demonstrado no presente opinativo.

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, 30 de junho de 2021.

Flavia Scolese Ribeiro
Assessora Jurídica