

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE PIRAÍ DO NORTE

PROCESSO Nº 09994e20

PARECER Nº 01051-20 (F.L.Q.)

REVISÃO GERAL ANUAL. PAGAMENTO DO 13º SALÁRIO E 1/3 DE FÉRIAS AOS AGENTES POLÍTICOS. AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL. ÚLTIMOS 180 DIAS DO MANDATO. PREVISÃO DE RECEITAS A SEREM ADIMPLIDAS APÓS O FINAL DO MANDATO. NULIDADE DO ATO PRATICADO. INTELIGÊNCIA DO ART. 21, DA LRF.

1. A revisão geral anual assegurada constitucionalmente ao funcionalismo público pode ser concedida no período apontado no art. 21 da LRF (180 dias antes do final do mandato), mediante a edição de lei específica e previsão orçamentária. Para tanto, por se tratar de ano eleitoral e em decorrência da decretação do estado de calamidade pública derivada do Covid-19, deve o Gestor também observar o comando inserido no inciso VIII, do art. 73, da Lei nº 9.504/97 e no art. 8º, inciso VIII, da LC nº 173/2020, respectivamente.

2. À luz do recente entendimento firmado pelo STF, no julgamento do RE 565.089/SP, é possível em face da situação econômica e política que permeia a realidade fática de cada Ente Federado, a utilização de índices inferiores à inflação apurada no período correspondente, quando da concessão da revisão geral anual. Tal medida ser devidamente justificada pelo Poder competente.

3. Os atos que resultem aumento da despesa com pessoal, praticados durante os 180 dias que antecedem o final do mandato ou que subtendam parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo, não serão considerados nulos, acaso não impliquem, no momento em que sejam praticados, na elevação do percentual da despesa com pessoal apurada no mês de junho. Para tanto, é imprescindível que a base de cálculo (receita corrente líquida) alcance um crescimento suficiente a compensar o aumento da despesa com pessoal.

O Presidente da **CÂMARA MUNICIPAL DE PIRAÍ DO NORTE**, Vereador Bruno Almeida Cairo de Araújo, por meio do Ofício nº 015/20, endereçado ao Presidente deste TCM, aqui protocolado sob o nº 09994e20, diante do enunciado previsto no art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal/LRF, questiona-nos o seguinte:

- “1. A Câmara Municipal pode conceder a Revisão Anual aos Subsídios dos Vereadores através de Lei específica, sem com isso esbarrar com as restrições contidas no art. 21 da Lei de Responsabilidade de Fiscal, que estabelece a vedação de aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato?
2. Na hipótese da afirmativa acima ser positiva, é possível conceder tal revisão em percentual inferior ao apurado em índices oficiais?
3. Considerando que não há Lei Municipal que disponha sobre o direito a percepção de 13º Salário e 1/3 de Férias aos Vereadores, pergunta-se: qualquer Lei editada com data atual, estaria violando os regramentos do art. 21 da LRF?
4. Incorrendo a Presidência em violação ao art. 21 ao final do mandato, estaria sujeito e rejeição de contas ou eventuais ressarcimentos, pelos valores pagos através da concessão desses direitos?”.

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.**

Prestados tais esclarecimentos, passaremos a tecer breves linhas a respeito da revisão geral anual assegurada no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, *in verbis*:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

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). (sem grifos no original).

Da leitura do artigo destacado acima, extrai-se que o texto constitucional assegurou aos agentes políticos a revisão geral anual do valor dos subsídios, sempre na mesma data e sem distinção dos percentuais que vierem a ser concedidos aos servidores públicos municipais, respeitados os limites constitucionais.

Com efeito, a revisão geral anual tratada na Carta Magna é uma das espécies de atualização da remuneração dos servidores públicos e do subsídio dos agentes políticos que, por sua vez, visa assegurar o valor real, face a perda do poder aquisitivo provocado pela inflação.

Esclareça-se, porque necessário, que a recomposição do poder aquisitivo supramencionada refere-se apenas à recuperação do valor monetário dos vencimentos em face da inflação ocorrida no período. Assim, tal como ocorre com a correção monetária, não se trata de ganho efetivo ou de qualquer acréscimo efetivo da remuneração, mas de manutenção do poder de compra (valor monetário) da moeda.

Sobre a questão ora analisada, o Professor Hely Lopes Meirelles, em seu livro “Direito Administrativo Brasileiro”, 29ª edição, 2004, páginas 459/460, leciona que:

“Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pelo aumento do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outra específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo.

No tocante à primeira espécie, a parte final do inc. X do art. 37, na redação da EC 19, assegura 'revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices', dos vencimentos e dos subsídios. (...).

A segunda espécie ocorre através das chamadas reestruturações, pelas quais se corrigem as distorções existentes no serviço público, tendo em vista a valorização profissional observada no setor empresarial, para que a Administração não fique impossibilitada de satisfazer suas necessidades de pessoal.”

Vale frisar que esta revisão é um direito de todos os agentes políticos e servidores públicos, uma vez que a Carta Magna prevê sua aplicação indistintamente, objetivando recompor as perdas inflacionárias a cada exercício. Além disso, de acordo com o dispositivo constitucional citado, ela deverá ser concedida por intermédio de Lei específica, observada a iniciativa privativa, em cada caso.

Esta Corte de Contas, na Instrução nº 001/04, alterada pelas Instruções 01/2006, 01/2011 e 01/2012, sobre a temática em foco, assim dispôs:

“III – DA ALTERAÇÃO DOS SUBSÍDIOS

10. A revisão geral anual relativamente aos subsídios dos Vereadores, Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, observará o disposto no art. 37, X, da CRFB, ocorrendo sempre na mesma data e sem distinção de índices dos que vierem a ser concedidos aos servidores públicos municipais, respeitados os limites referidos.” (destaques no original)

Fixadas tais premissas, passa-se a analisar o comando insculpido no novo art. 21, da LRF, com a redação aletrada pelo art. 7º, da Lei Complementar nº 173/2020, objeto dos questionamentos do Consulente, *in verbis*:

“Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no §1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no §1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.” (destaques aditados)

No particular, imperioso consignar que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem por escopo a boa gestão dos recursos públicos refletida no equilíbrio entre receitas e despesas.

O dispositivo legal referido anteriormente tem respaldo no princípio da moralidade, demonstrando a intenção do legislador de evitar que despesas sem a devida previsão onerem a execução financeira e orçamentária do exercício subsequente, deixando para o próximo gestor a obrigação de adequar os gastos aos limites legais.

Além disso, buscou-se também coibir a prática de obtenção de vantagens políticas/eleitorais, garantindo, assim, a igualdade de oportunidades entre os candidatos.

Da leitura do quanto explanado até aqui, é possível considerar que, em face de a revisão geral anual constituir-se em um direito assegurado no texto constitucional que visa apenas a atualização dos valores dos subsídios dos Agentes públicos ante a perda inflacionária ocorrida em um determinado lapso temporal, a sua concessão, mediante lei específica, não se encontra entre as vedações disciplinadas no citado art. 21, da LRF, na medida em que ela não se confunde com “norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público”, prevista no inciso IV, deste mesmo artigo.

Neste sentido também caminhou o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em resposta à Consulta nº 747.843:

“(...)

Importa reiterar que a norma estatuída no art. 37, X, da CR/88, garante reposição do poder aquisitivo dos vencimentos dos servidores públicos e subsídio dos agentes políticos como direito subjetivo. Nesse diapasão, o parágrafo único do art. 21 da LRF deve ser interpretado à luz da norma constitucional em comento, sendo a única exegese com ela compatível a de que a limitação imposta pelo dispositivo legal não alcança a revisão geral anual a que fazem jus os aludidos agentes públicos. (...).”

Corroborando com a tese apontada acima, é oportuno registrar que o próprio Legislador Eleitoral, no art. 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504/97, objetivando manter o equilíbrio entre os participantes do certame e, ao mesmo tempo, a continuidade dos atos administrativos regulares de gestão, apenas vedou aos agentes públicos em campanha, “fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.”.

Ou seja, nos 180 dias que antecedem as eleições e até a posse dos eleitos, o Gestor Público não está impossibilitado de realizar revisão geral da remuneração dos servidores públicos e dos subsídios dos Agentes Políticos. Ele apenas não deve concedê-la em percentuais superiores a perda inflacionária verificada ao longo do ano de eleição.

Até mesmo quando o limite máximo de gastos com pessoal disposto nos arts. 19 e 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que, no âmbito municipal, está fixado em 54% da receita corrente líquida para o Poder Executivo e 6%, para o Poder Legislativo for alcançado, o Gestor Público deve conceder a revisão da remuneração dos servidores públicos e agentes políticos decorrente da revisão geral anual, uma vez que tal medida decorre do próprio texto inserido no parágrafo único, inciso I, do art. 22, da LRF:

“Art. 22. (...)

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;

(...).”

Ainda na esteira do arcabouço legislativo vigente que permite extrair a tese aqui defendida, é interessante trazer à baila o quanto disposto no art. 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).” (grifo aditado)

Perceba-se que o Legislador, ao elencar medidas restritivas no período atual de calamidade pública em decorrência da ampla disseminação do Covid-19, face a iminente crise na saúde e na economia que desembocam, entre outros fatores, na perda expressiva da arrecadação dos Entes Federativos, **não suspendeu o exercício do direito constitucionalmente assegurado ao funcionalismo público de ter assegurada a revisão da remuneração e do subsídio, ele apenas asseverou no VIII, que a medida adotada não importe em um percentual que esteja “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”.**

Nesta senda, e aqui respondendo objetivamente à pergunta de número “1”, a revisão geral anual assegurada constitucionalmente para os subsídios dos Agentes Políticos e para a remuneração dos servidores públicos pode ser concedida, mediante a edição de lei específica e previsão orçamentária, no período apontado no art. 21 da LRF (180 dias antes do final do mandato). Para tanto, por se tratar de ano eleitoral e em decorrência da decretação do estado de calamidade pública

derivada do Covid-19, deve o Gestor também observar o comando inserido no inciso VIII, do art. 73, da Lei nº 9.504/97 e no art.8º, inciso VIII, da LC nº 173/2020, respectivamente.

No que se refere à concessão da revisão “em percentual inferior ao apurado em índices oficiais” (questionamento de número “2”), opina-se no sentido de que embora seja desejável que a atualização das remunerações e dos subsídios se dê com base nos índices inflacionários apurados no período correspondente, o Supremo Tribunal Federal, após longa e calorosa discussão plenária sobre o tema, posicionou-se da seguinte forma:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE LEI PARA REVISÃO GERAL ANUAL DAS REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE DIREITO A INDENIZAÇÃO.

(...)

2. O art. 37, X, da CF/1988 não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período. Isso não significa, porém, que a norma constitucional não tenha eficácia. Ela impõe ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar, anualmente e de forma fundamentada, sobre a conveniência e possibilidade de reajuste ao funcionalismo.

3. (...)” (RE 565.089/SP, 29.09.2019).

De acordo com o STF, a fixação na lei específica do índice a ser utilizado na revisão geral anual compete aos Poderes Executivo e Legislativo e deve ser abalizada de acordo com a situação econômica e política vivenciado no momento da sua concessão, não havendo obrigatoriedade no texto constitucional da observância dos índices inflacionários.

A tese foi proposta pelo Ministro Luís Roberto Barroso, em voto divergente apresentado e que ao final prevaleceu no âmbito da Suprema Corte. Em face da sua importância, julga-se oportuno a transcrição das suas considerações sobre a temática:

“(...)

Vale dizer, não vislumbro no dispositivo um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais. Menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período. Não é que eu não desejasse que fosse assim, é porque acho que não é possível ser assim. E isso por um conjunto de razões.

Em primeiro lugar, ainda na fase de delimitação das interpretações possíveis, penso que o termo “revisão” não significa necessariamente modificação. Embora

essa leitura seja válida, é igualmente possível entender que o dispositivo exige uma avaliação anual, que poderá resultar ou não em concessão de aumento.

Em segundo lugar, ingressando no plano da interpretação sistemática, considero que o art. 37, inciso X, deve ser interpretado em conjunto com outros dispositivos que se distanciam da lógica de reajustes automáticos e, mesmo de forma mais geral, da lógica da indexação econômica. É o caso do art. 7º, inciso IV, que estabelece a garantia do salário mínimo e veda a sua vinculação para qualquer fim, e do art. 37, inciso XIII, que veda a vinculação entre cargos e funções para efeitos remuneratórios.

Em terceiro lugar, e para mim mais importante ainda, Presidente, repetindo o entendimento que já externei em Plenário, entendo que merece temperamento a ideia de que a adoção de um índice em qualquer medida inferior à inflação de determinado período importaria automaticamente degradação do direito de propriedade. Como se sabe, esse tipo de pretensão a uma radical intangibilidade monetária é muito mais uma peculiaridade do Brasil, do que uma exigência associada ao núcleo do referido direito. Com efeito, embora compreensível à luz do histórico inflacionário do País, essa pretensão não encontra paralelo relevante no direito comparado, inclusive por conta do seu efeito colateral de retroalimentação do processo inflacionário. Em outras palavras, a indexação pode ser gerada pelo impulso legítimo de tentar neutralizar o fenômeno inflacionário, mas tem o efeito quase inevitável de aumentar a sua intensidade e gerar um círculo vicioso cujos efeitos o país já experimentou com particular intensidade.

Portanto, Presidente, estou afirmando aqui no meu voto, como uma declaração de princípio filosófico, que a indexação ampla, geral e irrestrita que nós já praticamos é um mal para o país e eu não gostaria de voltar a ela.

Por fim, em quarto lugar, penso que não se pode ignorar a necessidade de que os reajustes sejam condicionados às circunstâncias econômicas de cada momento. Isso significa que podem deixar de ocorrerem alguns anos e que, em outros, podem vir a ser concedidos em percentual superior à inflação do período, assim como são possíveis as reestruturações financeiras das carreiras que modificam amplamente as respectivas lógicas remuneratórias. Não deixo de levar em consideração o argumento do eminente Relator no sentido de que os servidores públicos podem dispor de menor poder de barganha do que os empregados da iniciativa privada, sobretudo pelas limitações ao seu direito de greve. Não me parece, porém, que essa circunstância tenha o impacto verificado por Sua Excelência, inclusive pelo fato de que a própria greve, em geral, já é possível por conta da integração efetuada por esta Corte.

Antes de concluir, Presidente, faço a ressalva de que não estou defendendo uma utilização retórica da chamada reserva do possível, pela qual se admitiria que os entes políticos pudessem se esconder, por trás de uma suposta discricionariedade absoluta, em relação a todas as medidas que envolvessem aumentos dos gastos públicos. Trata-se apenas de constatar que as pretensões normativas encontram limite na realidade, na linha, aliás, do que já sustentei em sede doutrinária, inclusive em passagem transcrita no voto do Ministro Marco Aurélio, para minha honra. Nesse contexto, não me animo a atribuir ao art. 37, X, sentido que não me parece inequívoco e que, ademais, considero irrealizável.

Na prática, é isso o que já se extrai da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na matéria, na medida em que se reconhece a impossibilidade de o Poder Judiciário suprir a omissão dos agentes eleitos e determinar a concessão de reajuste. E não interpreto essa linha jurisprudencial sob uma ótica puramente formalista, como resistência a determinar a concessão de um reajuste que corresponderia a mera apuração objetiva da inflação acumulada, e sim sob uma perspectiva de autocontenção material, tendo em vista as enormes dificuldades em se avaliar o contexto macroeconômico e graduar o reajuste possível e adequado.

Tanto do ponto de vista estritamente técnico quanto do ponto de vista da legitimidade da Corte para esse tipo de avaliação, penso que eventual avanço do Supremo nessa direção somente seria possível - e aqui ressalto esse ponto - em casos extremos de congelamento prolongado e arbitrário das remunerações.

Concluo, Presidente, com a minha proposta específica. Isso não significa, porém, que eu deixe de atribuir qualquer carga normativa ao dispositivo. Em vez disso, considero que o art. 37, inciso X, imponha ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar, anualmente e de forma fundamentada, sobre a conveniência e possibilidade de reajuste anual do funcionalismo. Ademais, caso este venha a ser efetuado para a atualização do valor real dos vencimentos, o dispositivo impõe que o percentual de aumento concedido seja uniforme. Esse é o sentido que me parece possível de ser atribuído ao termo "revisão anual". E não me parece que esse sentido seja irrelevante. Ao contrário, o dever de encaminhar mensagem ao Poder Legislativo obrigaria o Chefe do Executivo a tomar posição explícita na matéria, expondo os fundamentos pelos quais propõe determinado reajuste ou deixa de fazê-lo. Isso aumentaria o custo político da inércia e fomentaria o controle social quanto a eventuais abusos. Isso é mais protetivo aos servidores do que a atual jurisprudência da Corte, que se limita a declarar a omissão inconstitucional e a sugerir nas entrelinhas que haveria um direito a reajuste anual insuscetível de efetivação jurisdicional.

Caso de direito subjetivo se tratasse, penso que deveria ser passível de tutela judicial em face da omissão reiterada, tal como sustentou o Relator. Deixo de fazê-lo, exatamente porque não entendo caracterizado o direito na extensão ampla postulada pelos recorrentes. Com essas considerações que entendi necessárias, pela relevância, pela questão teórica subjacente, pela satisfação que merecem os servidores recorrentes e pelo denso voto do qual estou divergindo na parte conclusiva, nego provimento recurso extraordinário.

(...)

Presidente, portanto, a síntese das minhas razões é a seguinte: embora desejável, nem sempre é possível a revisão anual correspondente aos índices inflacionários.

Penso isso por duas razões: a primeira, porque não é possível impor esse tipo de revisão por decisão judicial, porque acho que isso entraria em grave tensão com o conjunto de princípios orçamentários, com algumas decisões políticas que devem ser tomadas pelas instâncias políticas e pelo limite do possível. Além disso, penso também - e a experiência confirma - que uma indexação permanente que assegurasse uma revisão anual correspondente à inflação, bom como pudesse ser, produziria o subproduto de uma nova reindexação geral da economia, e nós levamos muitos planos econômicos e alguns milhares de ações judiciais para superarmos essa fase - e eu não gostaria de contribuir para restabelecimento desse *status quo*.

Acho, no entanto - e esta é a conclusão do meu voto -, que o Poder Executivo tem o dever, ou de enviar uma mensagem com o aumento, ou de enviar uma mensagem com a justificativa e a demonstração das razões pelas quais não é possível conferir a revisão, porque eu admito que, em muitas situações, não seja possível efetivamente a concessão dessa revisão. Em outras, sendo possível, se o Executivo fizer a opção política de, ainda assim, não dar revisão, ele tem que assumir o ônus político de não o fazer.

De modo que acho que, em acréscimo à jurisprudência do Supremo de que não é possível majorar a remuneração sem lei, nós deveríamos dar, ao artigo 37, inciso X, o sentido de um dever de justificação anual pelo Poder Executivo, de por que está dando um determinado valor, ou por qual razão não está sendo possível a concessão da revisão.

Acho que essa interpretação é uma interpretação possível e acho que é uma interpretação que se ajusta melhor com a realidade política e econômica do País. Voltando a lembrar que esse instituto da correção monetária e da indexação, que já trouxe muitos problemas para o País, é um fenômeno nacional, típico, incomum no Direito comparado, e acho que nós cometeremos um erro se o reimplementarmos no País”.

Assim, à luz do recente entendimento firmado pelo STF, no julgamento do RE 565.089/SP, responde-se ao segundo questionamento no sentido de que em face da situação econômica e política que permeia a realidade fática do Consulente é possível a utilização na revisão geral anual dos subsídios dos Agentes Políticos de índices inferiores à inflação apurada no período correspondente, devendo tal medida ser devidamente justificada pelo Poder competente.

Quanto ao pagamento do terço de férias e décimo terceiro salário aos Agentes Políticos, esta Corte de Contas, diante da complexidade que se reveste os assuntos relacionados com os direitos sociais aplicáveis àqueles e no intuito de dirimir diversas dúvidas dos Jurisdicionados, bem como, de orientar os seus técnicos e servidores, aprovou o Parecer Normativo nº 14/2017, publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCM/BA, no dia 17 de novembro de 2017, 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 preavalecimento 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 progressas que versem sobre o assunto e que se choquem com o aludido decisório.

(...)” (destaques no original)

Sucedo 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.

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

Assim, de acordo como o quanto exposto acima, o pagamento do décimo terceiro salário e do terço de férias a todos os Agentes Políticos está condicionado à edição de Lei específica 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 **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 expressamente outro termo para início da respectiva produção de efeitos.

Prestados tais esclarecimentos, tem-se que por se tratarem de verbas de natureza remuneratória, as despesas decorrentes da concessão mediante a edição de lei municipal do décimo terceiro e do terço de férias aos Agentes Políticos, devem ser computadas como despesa com pessoal, conforme dispõe o art. 18, da LRF:

“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 aditados)

Tratando-se a proposição narrada no questionamento de número “3”, de despesa com pessoal a ser implementada no último ano de mandato, é primordial que o Gestor atente-se para a regra do art. 21, da LRF, recentemente aletrado pelo art. 7º, da Lei Complementar nº 173/2020 que veda, dentre outras hipóteses, tanto o aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias anteriores ao final do mandato (de 5 de julho a 31 de dezembro), como a implementação de parcelas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder, sob pena de reconhecimento da nulidade do ato praticado.

Neste ponto, chama-se atenção para o fato de que a despesa com pessoal é sempre um número percentual, obtido do confronto de 12 (doze) meses de gasto orçamentário com 12 (doze) meses de receita corrente líquida. Então, para fins de observância ao quanto disposto no art. 21, da LRF, em especial os incisos II e III, por envolver o objeto do questionamento do Consulente, incrementar a despesa é o mesmo que **eleva** o índice em relação ao percentual verificado no último dia do mês de junho do último ano de mandato.

Portanto, nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o término do mandato, é vedado ao Presidente da Câmara de Vereadores realizar nova despesa que **altere o percentual**

total dos gastos com pessoal daquela Casa Legislativa, sob pena de reconhecimento da nulidade do ato praticado em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim como, será nulo o ato que preveja parcelas a serem adimplidas em oportunidade posterior ao final do mandato do titular do Poder que também importem no aumento do percentual das despesas com pessoal.

Nesta senda, atos que resultem aumento da despesa com pessoal (projeto de lei que reconheça o direito dos Agentes Políticos ao pagamento do décimo terceiro e do terço de férias) somente poderiam ser editados durante os 180 dias que antecedem o final do mandato, acaso não impliquem na elevação do percentual da despesa com pessoal da Câmara. Nesse caso, a gestão deveria ser encerrada no mínimo no mesmo percentual de gasto com pessoal apurado em 30 de junho.

Ainda assim, é recomendável que o Gestor, por medida de cautela, no mesmo ato, indique outras rubricas de pessoal que foram cortadas ou reduzidas.

Bastante esclarecedoras são as lições contidas na Revista do TCU, acerca do “Fim de mandato – as despesas proibidas”, 2008, páginas 51/52. Confira-se:

“Quanto à aferição da sobredita regra, é de se ver que despesa com recursos humanos, na Lei de Responsabilidade Fiscal, **reúne um conjunto de doze meses de gasto orçamentário, dividido isso sobre doze meses de receita corrente líquida.**

Em outros termos, despesa laboral, no novo direito financeiro, é sempre um percentual apurado sobre a receita corrente líquida. **Não há que falar-se, portanto, em números absolutos, nominais, para esse gasto, mas sim em números relativos.**

Se assim é ao longo de todo o novo direito financeiro, não poderia deixar de ser na apuração da regra que ora nos interessa: a despesa de pessoal nos derradeiros cento e oitenta dias do mandato.

Nessa dicção e sob as exceções permitidas na Lei Eleitoral (art. 73, V), pode, no lapso de vedação, haver contratação de servidores, desde que, no mês anterior, a taxa da despesa de pessoal mostre-se abaixo da registrada em junho, o mês que precede sobreditos cento e oitenta dias (mês-base) e, também, desde que o impacto da nova despesa laboral não resulte, depois, aumento do percentual em questão.

Em suma e **diante da taxa do mês-base (junho), mais despesa de pessoal requer percentuais menores, em dois momentos do exercício: antes e após o mês em que houve a admissão dos novos funcionários.**

Ante o fato de o percentual oscilar frente à receita corrente líquida e ao crescimento vegetativo da folha de pagamento (quinqüênios, anuênios, sexta-parte), diante dessa instabilidade, temerário o dirigente balizar-se apenas na taxa do mês anterior, uma vez que, no mês subsequente, a taxa pode crescer à conta de outras ocorrências, que não somente o da contratação emergencial de pessoal. (...)

Assim, **o princípio da prudência recomenda que, ante um indispensável novo gasto de pessoal, o Chefe de Poder, no próprio ato administrativo, indique qual outra despesa de pessoal será cortada, evidentemente para custear a nova.** Exemplificando: no caso de o motorista da ambulância licenciar-se, com vencimentos, para concorrer a cargo eletivo, a contratação temporária de outro motorista será feita, por exemplo, às expensas do corte de determinada quantidade de horas extras de certos funcionários.” (destaques adotados).

Dizendo de outro modo, o ato que implique em aumento da despesa com pessoal acaso praticado no interregno assinalado anteriormente, não estaria eivado do vício da nulidade se, naquele momento, a receita corrente líquida do Município obtivesse um crescimento proporcional à elevação do gasto com pessoal.

Isto porque, conforme já registrado neste opinativo, o parâmetro utilizado pela LRF é o percentual de gastos com pessoal que, por sua vez, é obtido mediante a equação (despesa com pessoal/receita corrente líquida). Logo, haveria, em tese, a possibilidade de se manter percentual semelhante ao obtido no mês de junho, acaso a base de cálculo (receita corrente líquida) obtivesse um crescimento que compensasse o aumento da despesa com pessoal.

Neste ponto, compete-nos fazer um parêntese para salientar que como o Poder Legislativo não é um órgão arrecadador, ele não dispõe de receita própria, logo, o parâmetro utilizado pelo Legislador nos arts. 19 e 20, da LRF para compor o seu índice de pessoal é a receita corrente líquida apurada no âmbito municipal.

Receita corrente líquida, de acordo com o quanto disposto no art. 2º, inciso IV, da LRF, corresponde ao:

“somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no §9º do art. 201 da Constituição.

§3º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.”

Feitas tais considerações, é ainda crucial esclarecer que a proibição constante no citado art. 21, da LRF não é quanto ao aumento isolado da somatória das despesas, mas de não haver o crescimento das receitas do Município que servem de base para o pagamento. Porquanto, como visto, as receitas deverão obrigatoriamente crescer para que atos possam ser expedidos. Ou seja, há descumprimento do comando se ocorrer a emissão de atos sem corresponde aumento da arrecadação municipal.

Em caminho semelhante seguiram as orientações disponibilizadas aos Jurisdicionados por esta Corte de Contas, no “Guia de Orientações aos Gestores Municipais – Encerramento de Mandato 2016”:

“(…) A respeito do aumento com gastos de pessoal, convém atentar que a regra geral estabelecida no parágrafo anterior admite algumas exceções. Assim, a despesa poderá aumentar se a receita corrente líquida (base de cálculo) acompanhar este crescimento (parágrafo único do art. 21 da LRF). O parâmetro a ser observado é o percentual de gastos com o pessoal (despesa total com pessoal/receita corrente líquida). Até o final de 2016, deverá ser mantida a relação percentual apurada em 30 de junho de 2016. Essa vedação inicia em 2 de julho de 2016. (...)”

Aqui, cabe esclarecer que a declaração de nulidade não poderia alcançar aqueles atos que são praticados em decorrência de autorização legal preexistente aos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato, a exemplo da concessão de vantagens a servidores previstas em norma legal já aprovada e vigente, que não é o caso do expediente ora em análise.

Julga-se fundamental alertar ao Gestor, que a medida pretendida além de necessitar de prévia previsão orçamentária, requer obediência aos limites impostos na Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e se implicar no aumento da despesa com pessoal, deve, também, atender à temporaneidade fixada no já citado art. 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 de alguns atos, dentre eles, destaca-se a criação de despesa de caráter continuado.

No que tange à criação de despesa obrigatória de caráter continuado é importante ressaltar que ela estaria permitida, desde que haja “prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa”, observados os critérios delineados nos incisos I e II do, §2º, do aludido art. 8º, da LC nº 173/2020.

Por todo o exposto, e aqui respondendo objetivamente ao terceiro questionamento do Consultante, os atos que resultem aumento da despesa com pessoal, praticados durante os 180 dias que antecedem o final do mandato ou que subtendam parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder, não serão considerados nulos, acaso não impliquem, no momento em que sejam praticados, na elevação do percentual da despesa com pessoal apurada no mês de junho. Para tanto, é imprescindível que a base de cálculo (receita corrente líquida do Município) alcance um crescimento suficiente a compensar o aumento da despesa com pessoal.

Desta forma, essa Assessoria Jurídica, mediante o processo de Consulta, não tem como responder categoricamente se o Projeto de Lei para implementação do pagamento do terço de férias e do décimo terceiro para os Agentes Políticos violaria o quanto disposto no art. 21, da LRF, na medida em que, para tanto, é necessário se apurar com base nos dados fáticos, se tal medida importará no aumento do percentual da despesa com pessoal calculada no mês de junho da Câmara Municipal de Piraí do Norte, o que, por força do já citado art. 3º, §4º, da Res. TCM nº 1.392/2019 - Regimento Interno, não nos compete fazer.

Logo, caberá ao Jurisdicionado, com base nas orientações jurídicas aqui traçadas e diante dos elementos fáticos que permeiam as suas despesas com pessoal e receita corrente líquida do Município, apurar se o ato pretendido implicará ou não no aumento do percentual obtido com as despesas de pessoal nos termos definidos no art. 21, da LRF.

Por fim, no que se refere à última pergunta: “Incorrendo a Presidência em violação ao art. 21 ao final do mandato, estaria sujeito e rejeição de contas ou eventuais ressarcimentos, pelos valores pagos através da concessão desses direitos?”, tem-se que a infringência das normas insertas na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial, o comando disposto no seu art. 21, certamente será objeto de análise pelo Exmo. Conselheiro Relator do Processo de Prestação de Contas, oportunidade em que, lastreado na documentação carreada aos autos, será decidido se os fatos alegados importarão ou não na rejeição das contas apresentadas, bem como, na determinação de ressarcimento de possíveis valores indevidamente dispendidos.

Incumbe a essa Unidade Jurídica, no bojo do processo de Consulta, orientar o Consulente de que as determinações constantes nos diplomas citados neste opinativo são de observância obrigatória e que, o Gestor, ordenador da despesa pública, deve se acautelar, evitando o cometimento de qualquer irregularidade, que possa, inclusive, lhe acarretar punição, como é o caso do quanto disposto no artigo 359-G, do Código Penal, transcrito a seguir:

“Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.”

É o parecer.

Salvador, 08 de julho de 2020.

Flávia Lima de Queiroz
Chefe da DACJ



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia