



Parecer em Consulta 00002/2023-1 - Plenário

Processo: 00935/2022-6

Classificação: Consulta

UG: PMVNI - Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Consulente: JOAO PAULO SCHETTINO MINETI

**DIREITO PROCESSUAL – CONSULTA –
FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE AGENTES
POLÍTICOS (PREFEITO, VICE-PREFEITO
E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS) –
POSSIBILIDADE DE NÃO APLICAÇÃO DO
PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DESDE
QUE NÃO PREVISTA NA LEI ORGÂNICA
MUNICIPAL.**

1. A partir da EC/1998, a CF deixou de obrigar a observância do princípio da anterioridade da legislatura para a fixação do subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais;

2. Quando estabelecidos critérios em Lei Orgânica Municipal, exige-se que a fixação de subsídios de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais sejam feitos em período anterior a legislatura subsequente;

3. Mediante Emenda à Lei Orgânica Municipal há possibilidade de supressão da exigência da observância do princípio da anterioridade da legislatura, tendo em vista a autonomia e competência do município

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

1 RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo **Sr. João Paulo Schettino Mineti**, Prefeito Municipal de Venda Nova do Imigrante, por meio da qual indaga o seguinte:

Para os municípios que adotam o princípio da anterioridade da legislatura em suas Leis Orgânicas e que em virtude da Lei Complementar Federal nº 173/2020, que vedou a prática de qualquer ato que importe em aumento de gasto *[sic]* 'gasto' com pessoal até 31 de dezembro de 2021, não puderam conceder no ano de 2020 reajuste aos subsídios pagos ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, bem como de instituírem o pagamento de décimo terceiro subsídio, férias e do terço constitucional de férias a esses agentes políticos, estariam autorizados em 2022, excepcionalmente, a praticarem esses atos, tendo em vista a conjuntura gerada pela pandemia de Covid-19 e a vigência da Lei Complementar Federal nº. 173/2020 ou somente por meio de emenda às respectivas Leis Orgânicas, para eliminarem a previsão da obrigatoriedade da observância do princípio da anterioridade da legislatura?

O feito foi submetido a este relator que, nos termos da **Decisão Monocrática 00123/2022-6** (evento 4), verificou a presença dos requisitos que autorizam o processamento da consulta, encaminhando os autos ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS), a fim de que fosse averiguada a existência de prejulgados ou decisões reiteradas sobre a matéria no TCEES, nos termos impostos pelo artigo 235, § 1º, da Resolução TC 261/2013 (RITCEES).

Ato contínuo o NJS, por intermédio do **Estudo Técnico de Jurisprudência 00011/2022-1** (evento 5), concluiu informando “a existência das seguintes deliberações: Acórdão TC 1609/2019–Plenário, Acórdão TC 1592/2017–Plenário, Parecer em Consulta 24/2003–Plenário, Acórdão TC 273/2017–Plenário, Acórdão TC 1028/2017–Plenário e Acórdão TC 870/2019–Plenário que podem auxiliar na conclusão da presente consulta.

A Área Técnica, através da **Instrução Técnica de Consulta nº 00013/2022-1** opinou pelo **não conhecimento da Consulta formulada**, tendo em vista que o parecer apresentado pelo órgão de assessoria da autoridade consulente, não examinou os questionamentos objeto da consulta proposta, não atendendo, portanto, o previsto no inciso V, § 1º, do art. 122 da Lei Complementar Estadual 621/2012.

O Ministério Público de Contas, nos termos do **Parecer nº 00832/2022-4**, de lavra do Procurador Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, opinou pela intimação do Consulente, no sentido de que emende ou complete a 02 - Petição Inicial 00276/2022-1, juntando o Parecer apresentado pelo órgão de assessoria da autoridade consulente.

Por meio do Voto nº 2478/2022-9 (evento 12), posicionei-me pelo **não conhecimento da Consulta formulada**. No entanto, o eminente Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, por meio do Voto Vista nº 00171/2022-5 (evento 13), em divergência, posicionou-se pela notificação do Consulente, no sentido de que no prazo de 15 (quinze) dias, emendasse a petição inicial, juntando Parecer Técnico elaborado por seu órgão de assistência técnica e/ou jurídica, no qual haja efetiva proposição de solução para o problema identificado, sendo acompanhado pelo Colegiado do Plenário nos termos da Decisão TC nº 01901/2022-3 (evento 14).

Notificado, conforme Termo de Notificação nº 01510/2022-1 e Certidão nº 04017/2022-5 (eventos 18-19), o Consulente encaminhou documentação inserta na Resposta de Comunicação nº 01349/2022-8 e Peça Complementar nº 50.752/2022-3 (eventos 20-21).

Instada a se manifestar, a Área Técnica, através do Núcleo de Controle Externo de

Recursos e Consultas - NRC, por meio da **Instrução Técnica de Consulta nº 00046/2022-4** (evento 27), em síntese, assim se manifestou, *litteris*:

[...]

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, respondemos ao questionamento proposto nos seguintes termos:

Para os municípios que adotam o princípio da anterioridade da legislatura em suas Leis Orgânicas e que em virtude da Lei Complementar Federal nº 173/2020, que vedou a prática de qualquer ato que importe em aumento de gasto com pessoal até 31 de dezembro de 2021, não puderam conceder no ano de 2020 reajuste aos subsídios pagos ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, bem como de instituírem o pagamento de décimo terceiro subsídio, férias e do terço constitucional de férias a esses agentes políticos, estariam autorizados em 2022, excepcionalmente, a praticarem esses atos, tendo em vista a conjuntura gerada pela pandemia de Covid-19 e a vigência da Lei Complementar Federal nº. 173/2020 ou somente por meio de emenda às respectivas Leis Orgânicas, para eliminarem a previsão da obrigatoriedade da observância do princípio da anterioridade da legislatura?

Resposta: Considerando a necessidade de estrita observância aos critérios estabelecidos pela respectiva lei orgânica municipal – que, *in casu*, exige a fixação do subsídio em período anterior ao da legislatura subsequente – não há como aprovar a norma em 2022, para surtir efeitos até 31/12/2024, vez que tal regra não comporta qualquer exceção na legislação correspondente. Desta feita, apenas com a supressão da exigência da anterioridade na lei orgânica municipal, por meio do competente processo legislativo, é que seria possível a fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais para vigorar dentro da mesma legislatura.

O Ministério Público de Contas, através do **Parecer nº 05409/2022-3** (evento 31), da

lavra do Procurador Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, anuiu o posicionamento da Área Técnica constante da Instrução Técnica de Consulta nº 00046/2022-4.

É o relatório. Passo a fundamentar.

V O T O

1. DA FUNDAMENTAÇÃO:

2.1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Ressalta-se que o conhecimento da presente consulta foi realizado monocraticamente através da Decisão Monocrática 00123/2022-6.

Na sequência o Núcleo de Jurisprudência e Súmula, nos termos do **Estudo Técnico de Jurisprudência nº 00011/2022-1**, assim se manifestou, *litteris*:

[...]

2. TEMAS OBJETOS DA CONSULTA

Preliminarmente insta situar a presente consulta, pois, nota-se, que o questionamento se dá em razão da Lei Complementar Federal nº 173/2020 e suas consequências frente ao pagamento de subsídios a agentes públicos dada a observância ao princípio da anterioridade da legislatura para sua fixação.

Em consulta ao sistema de busca de jurisprudência desta Corte é possível identificar deliberações que abordem o tema da aplicação do princípio da anterioridade para fixação de subsídio de agentes políticos: prefeito, vice-prefeito e secretários, senão vejamos:

O Acórdão TC 1609/2019 – Plenário dispõe que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a autonomia municipal em legislar sobre regra da anterioridade na fixação dos subsídios dos agentes políticos, nos seguintes termos:

ACÓRDÃO 1609/2019 – PLENÁRIO Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de São José do Calçado, referente ao exercício financeiro de 2017, sob a responsabilidade do (...). (...) II. PRELIMINAR: INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE A equipe técnica suscitou incidente de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 1991, data de 22 de novembro de 2016, que fixou os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito, majorando os subsídios para a legislatura que se iniciou em 2017/2020, por supostamente violar princípio da anterioridade na fixação dos subsídios (art. 29, VI, da CF/88), e o Parecer Consulta 47/2004, a fixação dos subsídios dos agentes políticos deverá ocorrer antes das eleições municipais. (...) Neste contexto, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Recurso Extraordinário 484307/PR de Relatoria da eminente Ministra Carmen Lúcia, acentuou, em síntese que já há jurisprudência firmada no sentido de “que as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/1998 não proibiram a aplicação do princípio da anterioridade, mas apenas retiraram a obrigatoriedade desse princípio, ficando para os municípios, dotados de autonomia e competência para a regulamentação do sistema remuneratório de seus agentes políticos, a liberdade para instituí-lo ou não” Portanto, manifesta-se a Suprema Corte reconhecendo a autonomia municipal em legislar sobre a regra da anterioridade na fixação dos subsídios dos agentes políticos. Deste modo, me filiando ao entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal, entendo pelo afastamento do incidente apontado e assim, verifico que a Lei Municipal 1991/2016 está sob o manto da legalidade e constitucionalidade, já que foi expedida conforme ao disposto pela Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal. Nesse contexto, divirjo do entendimento técnico e ministerial, afasto incidente de inconstitucionalidade, dando exequibilidade a Lei Municipal 1991/2016. (grifos nossos) (TCE-ES. Controle Externo > Contas > Prestação de Contas > Prefeito. Acórdão 01609/2019-1. Processo TC 03286/2018-7. Relator:

Rodrigo Coelho do Carmo. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário.
Data da sessão: 26/11/2019, Data da Publicação no DO-TCES:
20/01/2020).

O Acórdão TC 1592/2017 – Plenário dispõe que a Constituição da República, por intermédio da EC 19/98, revogou tácita e parcialmente a lei orgânica do município que previa a aplicação do princípio da anterioridade à fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo.

ACÓRDÃO TC-1592/2017 – PLENÁRIO Trata-se de Auditoria Ordinária, realizada no âmbito da Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, que tinha como finalidade verificar a regularidade e legalidade dos atos praticados, por amostragem, com base nas Constituições Federal e Estadual e legislação específica para os pontos de auditoria, praticados no exercício de 2010. (...) 13) Pagamento irregular de subsídio de Prefeito e Vice-Prefeito (item 3.14 da ITC 05091/2015-1) (...), resta inequívoca a não obrigatoriedade da observância do princípio da anterioridade no caso específico de fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo em razão do disposto no artigo 29, inciso V, da Constituição da República, que deixou de trazer tal imposição desde o advento da EC 19/1998. Insta reforçar que a anterioridade normalmente se justifica para evitar que o agente “legisla em causa própria”, em patente afronta aos princípios da moralidade, impessoalidade, razoabilidade e finalidade pública. Todavia, quando se trata de prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, a fixação de seus subsídios decorre de lei cuja iniciativa é do Poder Legislativo, não havendo, assim, que se falar em “legislar em causa própria”, pelo que se mostra desnecessária a observância do mencionado princípio. Logo, a interpretação que parece melhor se encaixar à matéria é a que considera que a Constituição da República, por sua EC 19/98, revogou tácita e parcialmente a Lei Orgânica do Município de Cachoeiro de Itapemirim que previa a aplicação do princípio da anterioridade à

fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo. (grifos nossos) (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Auditoria. Acórdão 01592/2017-3. Processo TC 02589/2011-1. Relator: Márcia Jaccoud Freitas. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 05/12/2017, Data da Publicação no DOTCES: 12/03/2018).

O Parecer em Consulta 24/2003 – Plenário, ao versar sobre o subsídio dos secretários municipais, entendeu que a fixação não está submetida ao princípio da anterioridade legislativa, salvo se na Lei Orgânica Municipal houver alguma disposição neste sentido:

PARECER/CONSULTA TC-024/2003 – PLENÁRIO Tratam os presentes autos de consulta formulada a esta Egrégia Corte de Contas pelo Ilmo. Sr. (...), na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Viana, indagando sobre a possibilidade de fixação de subsídios de Secretários Municipais no decorrer desta própria legislatura. (...) A amplitude do “princípio da anterioridade legislativa” deve ser extraída a partir da apuração pontual dos dispositivos constitucionais que descrevem as hipóteses nas quais os subsídios dos agentes políticos devem ser fixados na legislatura anterior para vigorar na subsequente. Através desta análise casual, será possível deduzir, por exemplo, que o legislador constituinte - seja federal ou estadual - apenas erigiu a regra ao tratar dos subsídios de ocupantes de alguns cargos eletivos, não a estendendo aos demais agentes políticos, como ministros de estado e secretários estaduais e municipais. Verificar-se-á, ademais, que atualmente, através das sucessivas modificações do texto da Constituição da República, a regra apenas permanece para vereadores (art. 29, VI, da CR), não mais se aplicando aos demais agentes eletivos antes mencionados. Em suma, considerando o teor da consulta formulada e revelando-se despicienda qualquer extensão da argumentação já apresentada, resta-nos afirmar que o subsídio dos Secretários Estaduais não está submetido ao princípio da anterioridade legislativa, salvo se

na Lei Orgânica Municipal houver alguma disposição neste sentido. (...) De todo o exposto, é possível inferir que o subsídio dos Secretários Municipais pode ser fixado a qualquer momento, sujeitando-se apenas aos mandamentos dos artigos 29, V, e 39, § 4º, ambos da Constituição da República, os quais determinam a fixação por lei de iniciativa da Câmara Municipal e a remuneração exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, bem como aos limites de gastos com pessoal, conforme definido nos artigos 19 e 20 da LRF. (grifos nossos) (TCE-ES. Controle Externo > Obrigações Tributárias e Contributivas. Parecer em Consulta 00024/2003-1. Processo TC 00273/2003-6. Relator: Dailson Laranja. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 26/08/2003, Data da Publicação no DO-TCES: 16/02/2017).

O Acórdão TC 273/2017 – Plenário também dispôs que, em relação aos prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, a fixação e a regulamentação da forma de pagamento do subsídio dependem de lei em sentido formal, cuja iniciativa é do Poder Legislativo, não estando condicionada a observância do princípio da anterioridade:

ACÓRDÃO TC-273/2017 – PLENÁRIO Tratam os presentes autos de AUDITORIA ORDINÁRIA, realizada na Prefeitura Municipal de Guarapari, referente ao exercício de 2009 (...). (...) 25. IRREGULARIDADE NO REAJUSTE DOS SUBSÍDIOS - ARTIGOS 47, INCISO XVII, E 48, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL (ITEM 1.28 - ITC). Relata a área técnica que a Lei Municipal 2992/2009, de 7/7/09, com efeitos financeiros, a partir de 1/7/09, fixou o subsídio do Prefeito e do Vice-Prefeito para a legislatura de 2009/2012, alterando o subsídio do Prefeito de R\$ 7.200,00 (da legislatura anterior) para R\$ 12.300,00, permanecendo o subsídio do Vice-prefeito, no valor da legislatura anterior, R\$ 3.600,00, o que foi alterado pela Lei Municipal 3072/09, de 23/12/09, para R\$ 6.300,00, a partir da sua publicação. Relata, ainda, que, de acordo com os dispositivos da Lei Orgânica citados, os subsídios não poderiam ser fixados para

vigência na mesma legislatura (transcrição fl. 5336), sendo passível de ressarcimento o valor pago ao Prefeito, já que o Vice-Prefeito não recebeu o reajuste no exercício de 2009. Mais adiante, relatou que a referida Lei nº 2992/09 também fixou os subsídios dos Secretários e do Procurador Geral do município, mas que somente o Prefeito recebeu o subsídio com o acréscimo, em 2009. (...) Verifico do artigo 48, da Lei Orgânica do Município - LOMG, que o mesmo estabelece a fixação do subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será feita pela Câmara Municipal em cada legislatura para vigor na subsequente, observado o disposto nas Constituições Federal e Estadual e nessa lei.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 29 (redação da EC 19/98), faz distinção entre os Vereadores e os demais agentes, estabelecendo que o subsídio dos Vereadores seja fixado na legislatura anterior, e, quanto aos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais prevê apenas que a lei de fixação será de iniciativa da Câmara Municipal. (...) Na segunda oportunidade de manifestação do Prefeito, por ocasião da defesa oral, o seu patrono alegou apenas a independência e harmonia entre os Poderes Executivo e Legislativo previstos constitucionalmente, bem como a ausência de indicação da conduta do Prefeito, arguindo possível nulidade processual, nada acrescentando em favor do seu outorgante. A este respeito, a CF/88, alterada pela EC nº 19/98, estabeleceu tratamento diferenciado entre os membros dos Poderes Legislativo e Executivo, sendo certo que a nova redação retirou a palavra vereadores do inciso V e incluiu a expressão secretários municipais. (...) Desta forma, com a nova redação introduzida pela EC nº 19/98, passou a não ser mais obrigatória a observância do princípio da anterioridade para a fixação dos subsídios dos prefeitos, vice-prefeitos e dos secretários municipais Assim sendo, em relação aos agentes políticos do Poder Executivo Municipal

(prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais), a fixação e a regulamentação da forma de pagamento do subsídio dependem de lei em sentido formal, cuja iniciativa é do Poder Legislativo, não estando condicionada a observância do princípio da anterioridade. Isto posto, divergindo da área técnica e do Parquet de Contas, afasto a presente irregularidade. (grifos nossos) (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Auditoria. Acórdão 00273/2017-1. Processo TC 08056/2010-4. Relator: Marco Antônio da Silva. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 21/03/2017, Data da Publicação no DOTCES: 15/05/2017).

O Acórdão TC 1028/2017 – Plenário dispôs que, no caso concreto, consoante os precedentes do Superior Tribunal Federal, não padece de vício de constitucionalidade o artigo 112 da Lei Orgânica do Município de Vitória por prescrever que seja observado o princípio da anterioridade quando da edição da lei que fixar os subsídios da Chefia do Executivo Municipal:

ACÓRDÃO TC 1028/2017 – PLENÁRIO Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo senhor (...), na qualidade de Secretário Municipal de Educação e pela senhora (...), na qualidade de Chefe de Gabinete do Prefeito, ambos no período de 01/01 a 31/12/04, em face do Acórdão TC-474/2012, constante do processo TC nº 5051/2004 (fls. 4078/4164), que julgou irregulares os atos de gestão sob a responsabilidade (por delegação) dos recorrentes, com a imputação de débito da importância equivalente a 16.176,2730 VRTE, bem como com a imposição de multa equivalente a 1.617,6273 VRTE para cada um. (...) Os recorrentes foram condenados no acórdão recorrido pelo pagamento de subsídios do Vice-Prefeito em desacordo com o ordenamento legal, ante a situação já descrita nos autos do processo TC nº 5051/2004 e que se transcreve: (...) Sobre a fixação dos subsídios dos Secretários, Prefeito e Vice-Prefeito Municipais, reza a Carta Magna, em seu art. 29, *caput* e inciso V, que (...) (...) A Lei Orgânica do Município, em seu art. 112, *caput*,

assevera o Princípio da Anterioridade no que tange à matéria, como transcrevemos (...) (...) Na situação dos autos, toda lei ou ato normativo emanados no município de Vitória deve, obrigatoriamente, observar as prescrições da sua Lei Orgânica, o que não ocorreu com a Lei Municipal nº 6.097/2004, conforme já demonstrado pela equipe técnica desta Corte. Do mesmo modo, não se pode acatar o argumento dos recorrentes de que a Lei nº 6.097/2004 “revoga” o artigo 112 da Lei Orgânica do Município de Vitória por se tratar de norma posterior, muito menos por se tratar de norma “especial”. Isto porque o texto da Lei Orgânica só pode ser revogado ou alterado na forma prescrita pelo artigo 29, caput, da Constituição Federal. Outrossim, incorrem em equívoco os recorrentes ao aduzirem que a Lei Municipal nº 6.097/2004 é especial em relação à Lei Orgânica, posto que, ainda que se admitisse ser a referida norma “especial”, essa jamais teria o condão de revogar o alterar a lei de regência municipal. (...) Desse modo, em razão da autonomia municipal consagrada pela Constituição Federal, o município pode estabelecer medidas protetivas aos interesses locais, o que, na presente situação, se traduz em regra mais restritiva para a fixação de subsídio de agentes políticos em sua Lei Orgânica. (...) Destarte, consoante os precedentes do Superior Tribunal Federal, não padece de vício de constitucionalidade o artigo 112 da Lei Orgânica do Município de Vitória por prescrever que seja observado o princípio da anterioridade quando da edição da lei que fixar os subsídios da Chefia do Executivo Municipal. Assim sendo, deveriam os recorrentes ter observado a regra contida na Lei Orgânica Municipal para, somado ao dever de diligência dos administradores públicos, tecer uma análise mais acurada quanto à validade da Lei Municipal nº 6.097/2004 e negar-lhes cumprimento. (grifos nossos) (TCE-ES. Controle Externo > Recurso > Recurso de Reconsideração. Acórdão 01028/2017-1. Processo TC 04449/2013-2. Relator: Sebastião Carlos Ranna de

Macedo. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 15/08/2017, Data da Publicação no DO-TCES: 04/09/2017).

O Acórdão TC 870/2019 – Plenário tem como enunciado as seguintes disposições, seguido pelo excerto:

Enunciado: Dispositivos de leis orgânicas que proíbam a fixação de subsídio de prefeito e vice-prefeito após o pleito eleitoral não foram recepcionados pela Emenda Constitucional 19/1998. ACÓRDÃO 870/2019 – PLENÁRIO Cuidam os presentes autos de RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO interposto pelo Sr. (...), na qualidade de Prefeito do Município de Presidente Kennedy, exercício 2005, tendo por escopo tornar insubsistente o ACÓRDÃO TC Nº 235/2007 (fls. 714/719 do processo TC nº 2963/2006 - Auditoria Ordinária nº 042/2006), que julgou irregulares seus atos de gestão, condenando-o ao ressarcimento de 110.419,79 VRTE e aplicando-lhe multa no valor de 3.000 VRTE'S. (...)2.2.3. Prejudicial de Constitucionalidade: Lei que Fixou o Subsídio do Prefeito Por meio do Acórdão recorrido, entendeu este Tribunal de Contas irregular a fixação remuneratória ocorrida por meio da lei municipal nº 621/2004, porque posterior às eleições municipais, situação que ofendera o contemporâneo art. 63 da Lei Orgânica Municipal, que exigia fixação anterior as eleições, (...) (...)Mais uma vez, à vista da competente análise realizada pelo corpo técnico, registrada na Manifestação Técnica 01919/2018-5, adoto-a integralmente para entender pela validade da lei municipal 621/2004, reproduzindo a análise técnica, como parte do meu voto: (...) houve mudança no entendimento desta Corte acerca da validade das leis municipais que, contrariamente à Lei Orgânica, estabelecem o subsídio dos prefeitos e vice-prefeitos após as eleições. Em que pesem existam decisões neste TCE-ES que consideram inválidas tais leis, o entendimento majoritário – e, revendo nossa posição, acertado,– que vem se consolidando nesta Corte é no sentido de que os dispositivos das leis orgânicas que proíbem o

estabelecimento dos subsídios após o pleito eleitoral não foram recepcionados pela Emenda Constitucional 19/1998, sendo válidas as leis que fixam subsídios de prefeito após as eleições. (...) Por assim pensar, resta inequívoca a não obrigatoriedade da observância do princípio da anterioridade no caso específico de fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo em razão do disposto no artigo 29, inciso V, da Constituição da República, que deixou de trazer tal imposição desde o advento da EC 19/1998. (...) Assim, entendo que, desde o advento da EC 19/1998, não há óbice a que os subsídios fixados para prefeito e vice-prefeito sejam alterados no decorrer de uma legislatura ou mandato, ainda que não confirmada a hipótese de revisão geral anual e desde que sejam respeitados os limites do inciso V, do artigo 29, da Constituição da República, razão pela qual dirijo do posicionamento técnico voto por que seja afastado este indício de irregularidade e o consequente ressarcimento. (...) À luz do exposto, sugere-se a declaração da validade da Lei Municipal 621/2004 (...). (TCE-ES. Controle Externo > Recurso > Recurso de Reconsideração. Acórdão 00870/2019-1. Processo TC 05715/2007-9. Relator: Sérgio Manoel Nader Borges. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 16/07/2019, Data da Publicação no DO-TCES: 09/09/2019).

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos do art. 445, inciso III, do RITCEES, **conclui-se informando a existência das seguintes deliberações: Acórdão TC 1609/2019 – Plenário, Acórdão TC 1592/2017 – Plenário, Parecer em Consulta 24/2003 – Plenário, Acórdão TC 273/2017 – Plenário, Acórdão TC 1028/2017 – Plenário e Acórdão TC 870/2019 – Plenário que podem auxiliar na conclusão da presente consulta.** – g.n.

A Área Técnica, através do Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, por meio da **Instrução Técnica de Consulta nº 00013/2022-1**, em síntese, assim opinou, *litteris*:

[...]

3.CONCLUSÃO

3.1. Por todo o exposto, divergindo dos termos da V. Decisão Monocrática 123/2022-6, **opina-se pelo não conhecimento da presente consulta em razão do não preenchimento do requisito de admissibilidade previsto no inciso V, § 1º, do art. 122 da LOTCEES, eis que o parecer, produzido pelo órgão de assessoria da autoridade consulente e carreado em suporte ao feito, não examinou os questionamentos objeto da consulta proposta.** – g.n.

Por seu turno, o *Parquet* de Contas, através do Parecer nº 00832/2022-4, divergiu do entendimento da área técnica e assim se manifestou, *litteris*:

[...]

Considerando, todavia, que a Área Técnica, por intermédio da **06 - Instrução Técnica de Consulta 00013/2022-1**, concluiu pelo **NÃO CONHECIMENTO** desta Consulta, eis que não preencheria o requisito de admissibilidade previsto no art. 122, V, da Lei Orgânica nº 621/2012, vez que "... o parecer, produzido pelo órgão de assessoria da autoridade consulente e carreado em suporte ao feito, não examinou o questionamento objeto da consulta proposta...";

Considerando que, conquanto o **03 - Parecer Jurídico 00004/2022-1**, deveras, não tenha atendido às formalidades legais, haja vista que o órgão de assessoramento da autoridade consulente não manifestou seu opinamento acerca das questões que foram trazidas a este egrégio Tribunal, tal fato, por si só, não ensejaria o

não conhecimento, de pronto, da petição inicial, sobretudo em face do Princípio da Primazia do Julgamento do Mérito (art. 4º, CPC) e artigos do Código de Processo Civil (CPC) que o concretizam, particularmente os que asseguram a oportunidade de corrigir os defeitos sanáveis da petição inicial;

Considerando, aliás, que este Tribunal de Contas, em diversas ocasiões, sob a égide do Princípio do Formalismo Moderado, engendrou esforços no sentido de aproveitar atos processuais eivados de defeitos sanáveis em prol da resolução do mérito, perseguindo o máximo de resultados úteis com o mínimo possível de esforços;

Considerando que superar formalidades desprovidas de maior significado permite o melhor equilíbrio entre os interesses dos jurisdicionados (pela resolução do litígio) e o interesse público (pela reafirmação da autoridade do Estado via aplicação da lei);

Considerando, com esteio no art. 6º, do CPC, que "Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva";

Considerando que o dever de sanabilidade geral está assentado no art. 139, IX do CPC (*"Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: IX - determinar o suprimimento de pressupostos processuais e o saneamento de outros vícios processuais"*).

Considerando, assim, que a ausência do requisito de admissibilidade previsto no art. 233, §1º, V, do RITCEES, qual seja: *"Art. 233, §1º [...] V - estar instruída com parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente..."*, constitui vício sanável, a exigir a aplicação do art. 317, do CPC (*"Art.*

317. *Antes de proferir decisão sem resolução de mérito, o juiz deverá conceder à parte oportunidade para, se possível, corrigir o vício.*");

Considerando que esta Corte de Contas em circunstâncias análogas, a exemplo da ocorrida no **Processo Consulta TC 05570/2018-8** entendeu, por unanimidade, pela concessão de oportunidade, à autoridade consulente, de sanar o vício, *ex vi* da **13 - Decisão 01775/2018-3**, não obstante tenha sido sugerido o não conhecimento da Consulta pela Área Técnica por meio da [05 - Instrução Técnica de Consulta 00028/2018-8](#):

[...]

"ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pela Relatora, em:

1.1 **NOTIFICAR** o Sr. Hilário Roepke, Prefeito Municipal de Santa Maria de Jetibá, para que, no prazo máximo de 05 (cinco) dias, emende a petição inicial, fazendo juntar aos autos o parecer conclusivo do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente acerca da matéria da consulta".

[...]

Considerando que esta Corte de Contas não pode prescindir de sua **função consultiva**, vez que, nas palavras do professor Luiz Henrique Lima, tal função se reveste de peculiar importância, pois, *"...a deliberação do Tribunal de Contas assume caráter normativo para o universo de seus jurisdicionados..."* (Lima, Luiz Henrique, Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019. p. 90);

Por todo exposto, *data venia* o entendimento exarado pela [06 - Instrução Técnica de Consulta 00013/2022-1](#), pugna-se pela intimação do Consulente para, no prazo de 15 (quinze) dias, com fulcro no art. 321, *caput*, CPC ("*Art. 321. O juiz, ao verificar que a petição inicial não preenche os requisitos dos arts. 319 e 320 ou que apresenta defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, determinará que o autor, no prazo de 15 (quinze) dias, a emende ou a complete, indicando com precisão o que deve ser corrigido ou completado.*"), completar a [02 - Petição Inicial 00276/2022-1](#), juntando **Parecer Técnico** elaborado por seu órgão de assistência técnica e/ou jurídica, no qual haja efetiva proposição de solução para o problema identificado, sob pena de não conhecimento da Consulta, nos termos dos arts. 321, parágrafo único (*Art. 321. [...] Parágrafo único. Se o autor não cumprir a diligência, o juiz indeferirá a petição inicial*), e 15 ("*Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.*"), ambos do CPC, e do art. 70, Lei Complementar nº 621/2012 ("*Art. 70. Aplicam-se aos processos no âmbito do Tribunal de Contas, subsidiariamente, as disposições do Código de Processo Civil.*")

Findo o prazo supramencionado, sejam os autos reenviados NRC para elaboração da Instrução Técnica de Consulta, na forma do art. 235, § 1º, RITCEES ("*Art. 235... §1º Preenchidos os requisitos de admissibilidade, o processo será encaminhado ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula para os fins do disposto no artigo 445, inciso III deste Regimento, com a subsequente remessa do processo à Secretaria Geral de Controle Externo para encaminhamento à unidade técnica competente para instrução e posterior devolução dos autos ao Relator.*"), e, na sequência, retornem os autos a esta 3ª Procuradoria de Contas, nos termos do art. 236, RITCEES ("*Art. 236. Art. 236. O Relator, em qualquer das situações do artigo*

anterior, remeterá os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal para manifestação e, após, emitirá voto que submeterá à apreciação do Plenário.")

Na sequência dos atos e fatos, o Colegiado do Plenário nos termos da Decisão TC nº 01901/2022-3, determinou a notificação do Consulente, para no prazo de 15 (quinze) dias, emendasse a petição inicial, juntando Parecer Técnico elaborado por seu órgão de assistência técnica e/ou jurídica, no qual haja efetiva proposição de solução para o problema identificado.

Neste contexto, o Consulente encaminhou documentação (Resposta de Comunicação nº 01349/2022-8 e Peça Complementar nº 50.752/2022-3), constantes nos eventos 20-21.

Assim sendo, a Área Técnica, através do Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC, por meio da **Instrução Técnica de Consulta nº 00046/2022-4**, acompanhada pelo Ministério Público de Contas, conforme o Parecer nº 05409/2022-3, em síntese, assim se manifestou, *litteris*:

[...]

DO MÉRITO

A presente Consulta suscita dúvida sobre a possibilidade de se excepcionar o Princípio da Anterioridade, eventualmente encartado na respectiva lei orgânica municipal, para permitir a fixação, dentro da mesma legislatura (*in casu*, no ano de 2022, para o período de 2021-2024), dos subsídios de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, tendo em vista que a Lei Complementar Federal 173/2020 vedou a prática de qualquer ato que importasse em aumento de gasto com pessoal até 31 de dezembro de 2021, em função do estado de calamidade pública decorrente da pandemia causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), nos seguintes termos:

Para os municípios que adotam o princípio da anterioridade da legislatura em suas Leis Orgânicas e que em virtude da Lei Complementar Federal nº 173/2020, que vedou a prática de qualquer ato que importe em aumento de gasto com pessoal até 31 de dezembro de 2021, não puderam conceder no ano de 2020 reajuste aos subsídios pagos ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, bem como de instituírem o pagamento de décimo terceiro subsídio, férias e do terço constitucional de férias a esses agentes políticos, estariam autorizados em 2022, excepcionalmente, a praticarem esses atos, tendo em vista a conjuntura gerada pela pandemia de Covid-19 e a vigência da Lei Complementar Federal nº. 173/2020 ou somente por meio de emenda às respectivas Leis Orgânicas, para eliminarem a previsão da obrigatoriedade da observância do princípio da anterioridade da legislatura?

Enfrentando a dúvida lançada a esta Corte, assim encerrou o órgão de assistência técnica e/ou jurídica do Consultante, no Parecer Jurídico constante da **Peça Complementar 50752/2022-3** (evento 21):

Diante do exposto, a Procuradoria Geral do Município de Venda Nova do Imigrante/ES, opina-se pela impossibilidade de concessão no ano de 2022 de reajuste aos subsídios pagos ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, bem como de instituírem o pagamento de décimo terceiro subsídio, férias e do terço constitucional de férias, sem a observância do princípio da anterioridade da legislatura, prevista na redação atual do art. 61 da Lei Orgânica Municipal, tendo em vista a ausência de previsão de exceção à aplicação desta regra. Por outro lado, nada impede que mediante Emenda à Lei Orgânica Municipal o município deixe de adotar esse princípio, tendo em vista a autonomia e competência municipal, possibilitando, a

partir de então, que a Câmara Municipal regulamente e fixe os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais anualmente.

Tal conclusão apoiou-se nos seguintes argumentos, a seguir transcritos:

EMENTA: CONCESSÃO DE REAJUSTE AO VALOR DO SUBSÍDIO PAGO AOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS E O RECEBIMENTO PELOS MESMOS DE DÉCIMO TERCEIRO SUBSÍDIO, FÉRIAS E TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS A PARTIR DE JANEIRO DE 2022. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. ART. 29, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Art. 26, inciso I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ART. 61 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VENDE NOVA DO IMIGRANTE. POSSIBILIDADE APENAS MEDIANTE EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL.

1. Relatório

Trata-se de pedido de emissão de Parecer Jurídico, tendo como interessado o Chefe do Poder Executivo Municipal, Sr. João Paulo Schettino Mineti, solicitando que a Procuradoria Geral do Município opine sobre a possibilidade de concessão no ano de 2022 de reajuste aos subsídios pagos ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, bem como de instituírem o pagamento de décimo terceiro subsídio, férias e do terço constitucional de férias, sem a observância do princípio da anterioridade da legislação, prevista no art. 61 da Lei Orgânica Municipal, de forma excepcional, tendo como motivo autorizador a vigência da Lei Complementar Federal nº

173/2020, que impediu que a fixação do subsídio ocorresse no ano de 2020.

Sendo este o relatório, passa-se à análise.

2. Análise

O princípio da anterioridade da legislação, que consiste na impossibilidade de fixar ou alterar subsídios na própria legislação dos agentes políticos, era a regra que impera no ordenamento jurídico brasileiro até 1998, quando que por meio da Emenda Constitucional (EC) nº.19, que deu nova redação ao inciso V do art. 29 da Constituição Federal (CF), a obrigatoriedade de sua adoção deixou de existir para a fixação dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais.

Vejamos a redação do inciso V do art. 29 da CF antes e depois da EC 19/98:

Antes da EC 19/98	Depois da EC/98
V - remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2.º, I;	V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

A partir de então, a CF deixou de obrigar a observância do princípio da anterioridade da legislatura para a fixação do subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais (secretários, agora de forma expressa) pelas câmaras municipais.

Quanto à observância do princípio em comento para a fixação dos subsídios dos vereadores, a EC 19/98 foi omissa, só vindo a omissão ser sanada pela EC 25/2000, a qual deu nova redação ao inciso VI do art. 29 da CF, prevendo expressamente a obrigatoriedade de sua observância, vejamos:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

A Constituição do Estado do Espírito Santo, por meio da EC 48/2004, em homenagem ao princípio da simetria constitucional, passou a não prever, em seu art. 26, a exigência da adoção deste princípio na regulamentação da fixação dos subsídios dos agentes políticos do poder executivo municipal, vejamos:

Art. 26 O subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais e dos Vereadores serão fixados, observado o seguinte: Redação dada pela Emenda Constitucional nº 48, de 14 de dezembro de 2004.

I - os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõe os artigos 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I da

Constituição Federal. Dispositivo incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 14 de dezembro de 2004.

[...]

A Lei Orgânica do Município de Venda Nova do Imigrante/ES, ao tratar sobre a sobre a matéria em seu art. 61, com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº. 07/2002, continua a exigir a observância do princípio da anterioridade da legislatura para a fixação da Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais ou equivalentes e dos Vereadores. *In verbis*:

Art. 61 A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais ou equivalentes e dos Vereadores, será fixada pela Câmara Municipal no último ano da Legislatura até noventa dias antes das eleições municipais, vigorando para a legislatura seguinte, observado o disposto na Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda nº. 07/2002)

A permanência dessa previsão no art. 61 da Lei Orgânica Municipal, embora não mais prevista nas Constituições Federal e Estadual, é plenamente constitucional, pois os municípios, por serem dotados de autonomia e competência, possuem a liberdade para exigir essa regra, conforme pacificado na jurisprudência e doutrina.

Conforme redação atual do art. 61 da lei Orgânica Municipal, a fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais para os próximos quatro anos deveria ter sido aprovada em 2020, não existindo previsão, explícita ou implicitamente, de exceção à aplicação da anterioridade da legislatura.

Desta forma, a não aprovação da lei para a fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais em 2020 por força da vigência da Lei Complementar Federal nº 173/2020 e do caos gerado pela pandemia de Covid-19, não é

motivo e nem justifica o afastamento da aplicação do princípio da anterioridade da legislatura, pois não há nenhuma previsão de exceção de sua aplicação no art. 61 da Lei Orgânica Municipal.

Com isso, a Câmara Municipal só estará autorizada a realizar a regulamentação dos subsídios dos Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais em 2024, mediante lei de sua iniciativa, porém, nada impede que mediante Emenda à Lei Orgânica Municipal, seja retirada do art. 61 a exigência da observância do princípio da anterioridade da legislatura, tendo em vista a autonomia e competência do município.

Cumprе destacar, que em relação à fixação e regulamentação dos subsídios dos vereadores, a CF/88 continua prevendo de forma expressa em seu art. 29, inciso VI, a obrigatoriedade da observância do princípio da anterioridade da legislatura.

Quanto ao pagamento aos agentes políticos de décimo terceiro subsídio, férias e do terço constitucional de férias, encontra-se pacificado pela jurisprudência dos tribunais ser admissível (STF - RE 650898, PARECER/CONSULTA TCE/ES 024/2017), desde que seja instituído por lei específica e respeite o princípio da anterioridade, caso adotado pela Lei Orgânica do município.

3. Conclusão

Diante do exposto, a Procuradoria Geral do Município de Venda Nova do Imigrante/ES, opina-se pela impossibilidade de concessão no ano de 2022 de reajuste aos subsídios pagos ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, bem como de instituírem o pagamento de décimo terceiro subsídio, férias e do terço constitucional de férias, sem a observância do princípio da anterioridade da legislatura, prevista na redação

atual do art. 61 da Lei Orgânica Municipal, tendo em vista a ausência de previsão de exceção à aplicação desta regra. Por outro lado, nada impede que mediante Emenda à Lei Orgânica Municipal o município deixe de adotar esse princípio, tendo em vista a autonomia e competência municipal, possibilitando, a partir de então, que a Câmara Municipal regulamente e fixe os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais anualmente.

Passa-se a responder, então:

A matéria relativa aos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais encontra terreno, na Constituição Federal, no artigo 29, inciso V, que assim dispõe:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Antes da Emenda Constitucional 19/98, que alterou a redação do referido dispositivo, havia a obrigatoriedade de observância da anterioridade na fixação dos subsídios das autoridades supracitadas, de forma que deveriam ser aprovados na legislatura anterior para vigorar na seguinte.

Contudo, a obediência a tal princípio, a partir da modificação no texto constitucional, restou circunscrita aos Vereadores, nos termos do que estabelece o inciso VI, do mesmo dispositivo, *in verbis*:

Art. 29. [...]

[...]

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:(grifamos)

A retirada da exigência da anterioridade da legislatura quanto ao Chefe do Executivo Municipal e demais agentes políticos pela Emenda Constitucional 19/98 não impediu, todavia, a adoção desse princípio pelas respectivas leis orgânicas dos municípios, no exercício de sua autonomia para regulamentar o próprio sistema remuneratório.

Essa foi a conclusão à qual chegou o Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 484307/PR, em que restou assentado que *“as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/1998 não proibiram a aplicação do princípio da anterioridade, mas apenas retiraram a obrigatoriedade desse princípio, ficando para os municípios, dotados de autonomia e competência para a regulamentação do sistema remuneratório de seus agentes políticos, a liberdade para instituí-lo ou não”*.

Perfilhando o entendimento consolidado na Corte Maior, também este Tribunal já se manifestou no mesmo sentido no **Acórdão 1609/2019 – Plenário**, reproduzido no **Estudo Técnico de Jurisprudência 11/2022-1**, nos seguintes termos:

ACÓRDÃO 1609/2019 – PLENÁRIO

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de São José do Calçado, referente ao exercício financeiro de 2017, sob a responsabilidade do (...).

(...) II. PRELIMINAR: INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

A equipe técnica suscitou incidente de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 1991, data de 22 de novembro de 2016, que fixou os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito, majorando os subsídios para a legislatura que se iniciou em 2017/2020, por supostamente violar princípio da anterioridade na fixação dos subsídios (art. 29, VI, da CF/88), e o Parecer Consulta 47/2004, a fixação dos subsídios dos agentes políticos deverá ocorrer antes das eleições municipais.

(...) Neste contexto, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Recurso Extraordinário 484307/PR de Relatoria da eminente Ministra Carmen Lúcia, acentuou, em síntese que já há jurisprudência firmada no sentido de “que as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/1998 não proibiram a aplicação do princípio da anterioridade, mas apenas retiraram a obrigatoriedade desse princípio, ficando para os municípios, dotados de autonomia e competência para a regulamentação do sistema remuneratório de seus agentes políticos, a liberdade para instituí-lo ou não” Portanto, manifesta-se a Suprema Corte reconhecendo a autonomia municipal em legislar sobre a regra da anterioridade na fixação dos subsídios dos agentes políticos. Deste modo, me filiando ao entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal, entendo pelo afastamento do incidente apontado e assim, verifico que a Lei Municipal 1991/2016 está sob o manto da legalidade e constitucionalidade, já que foi expedida conforme ao disposto pela Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal.

Nesse contexto, divirjo do entendimento técnico e ministerial, afastado incidente de inconstitucionalidade, dando exequibilidade a Lei Municipal 1991/2016.

(grifos nossos)

(TCE-ES. Controle Externo > Contas > Prestação de Contas > Prefeito. Acórdão 01609/2019-1. Processo TC 03286/2018-7. Relator: Rodrigo Coelho do Carmo. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 26/11/2019, Data da Publicação no DO-TCES: 20/01/2020).

A Consulta que ora se examina contextualiza a dúvida dentro de um cenário no qual a lei orgânica municipal expressamente prevê a obrigatoriedade da anterioridade da legislatura na fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais e confronta tal princípio com as limitações impostas pela Lei Complementar 173/2020.

Como já é de conhecimento, a Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020, estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), por meio do qual a União prestaria auxílio financeiro aos demais entes federativos (Estados, DF e Municípios), na forma de suspensão de pagamentos de dívidas, reestruturação de operações de crédito e entrega direta de recursos, mediante o cumprimento das condições firmadas no referido diploma.

Dentre essas condições, firmou-se a proibição de se 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, nos termos do inciso VI, do seu artigo 8º, *in verbis*:

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:

[...]

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;

[...]

§ 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.

Nesse contexto, questiona o Consulente se, diante das vedações impostas pela referida norma - que, no seu entender, impossibilitaram a deflagração do processo legislativo para a aprovação dos subsídios em 2020 -, poder-se-ia, excepcionalmente, haver a fixação dos valores no ano de 2022 (ou seja, após

31/12/2021), para vigorar na mesma legislatura (2021-2024), no período restante.

Verifica-se que a dúvida do Consulente perpassa, antes, por outro questionamento: as limitações impostas pela Lei 173/2020, de fato, impediriam a edição de lei, no ano de 2020, fixando os subsídios para a legislatura de 2021-2024?

A matéria é polêmica e gerou diferentes correntes de pensamento, muito bem explicitadas na Cartilha “Fixação de Subsídios de Agentes Políticos e a LC nº 173/2020”¹ do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas, no trecho que se segue:

15 – De que forma as restrições trazidas pela Lei Complementar nº 173/2020, especialmente o art. 8º, inciso I, impactaram a fixação dos subsídios dos agentes políticos?

R - Quanto à incidência da restrição prevista no inciso I do art. 8º na fixação dos subsídios para a legislatura 2021-2024, quatro posicionamentos mais têm se destacado. Como, em regra, os tribunais de contas possuem orientações normatizadas sobre a fixação de subsídios, é necessário atentar ao conteúdo específico de cada realidade.

O **primeiro entendimento** pondera que, diante da entrada em vigor da LC nº 173/2020, nada pode ser alterado, os valores de subsídios terão de ser exatamente iguais aos da legislatura atual. Não parece ser o mais adequado, por seu grau de restrição excessivo.

O **segundo entendimento** se opõe ao primeiro, na medida em que compreende que a matéria de subsídios não está englobada pelas modificações e restrições da LC nº 173/2020. Logo, poderiam ser fixados normalmente, sem maiores preocupações, em razão da natureza específica e do seu

¹ Disponível em <https://www.cnptcbr.org/wp-content/uploads/2020/10/Cartilha-CNPTC-Fixa%C3%A7%C3%A3o-de-Subs%C3%ADdios-e-a-LC-n%C2%BA-173.pdf>

regramento constitucional. Também não compartilhamos desse posicionamento.

Um **terceiro entendimento, intermediário**, aponta que os subsídios podem ser fixados, inclusive referenciando atos orientativos já existentes, emitidos pelos tribunais de contas. Porém os valores teriam de ser mantidos nos mesmos patamares fixados para a Legislatura 2017/2020, acrescido somente do percentual inflacionário do período, correspondente à revisão geral anual, não podendo haver pagamento superior mesmo após 31/12/2021, fixado no caput do art. 8º da LC nº 173/2020, submetendo-se, ainda, aos seus incisos I, VI e VIII, respectivamente:

- a) não conceder vantagens, aumentos e afins, aos agentes públicos, salvo sentença judicial ou determinação legal anterior à calamidade pública;
- b) não criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, etc. a membros de poder, MP ou Defensoria; e
- c) não adotar medida de reajuste de despesa obrigatória acima da inflação medida pelo IPCA.

O problema desse entendimento é que essas restrições do art. 8º não estarão mais em vigor no dia 1º de janeiro de 2022 e também admitem a existência de ente federativo não atingido pela situação de calamidade. Elas foram criadas para evitar aumento de despesa de pessoal nesse regime fiscal temporário, enquanto durar o estado de calamidade reconhecido pelo Congresso Nacional. Não faz sentido que após 2021 os entes permaneçam sob essa restrição.

Esse pensamento também admite que os subsídios sejam fixados em valores que apenas expressam a aplicação dos percentuais inflacionários passados, sob a forma de revisão geral anual autorizada pela Constituição Federal, art. 37, X.

Também fixar subsídio tendo como parâmetro tão somente os índices inflacionários induziria, sobretudo para os vereadores, o uso de critério de limite máximo diverso do estabelecido nas alíneas do inciso VI do art. 29 da Constituição Federal e nas Constituições dos Estados, o que não parece adequado a uma primeira vista.

O quarto e último andamento, aqui abordado e adotado por este Conselho, também é intermediário. Seus defensores concordam, como o terceiro, que os subsídios podem ser fixados, observando os preceitos das Constituições Federal, Estaduais e as Leis Orgânicas. Todavia ponderam que as regras transitórias de restrição contidas no art. 8º da LC nº 173/2020 não devem ser mantidas em período posterior.

Ou seja, para os que defendem esse posicionamento, o ato pode ser praticado. Os efeitos financeiros é que ficam suspensos até 31/12/2021 (LC nº 173/2020, art. 8º, caput), mas a restrição se aplica apenas aos entes reconhecidamente atingidos pela declaração de calamidade pública.

Quer dizer, eventualmente pode haver um ente federado, (em 2020 um município, mais precisamente) que não necessite submeter-se a essa restrição, por não estar abrangido pela calamidade declarada. Essa posição parece mais acertada, pois não admite a aplicação conjugada do art. 21 da LRF e do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 após 31/12/2021.

Vale lembrar que o art. 8º, § 3º da LC nº 173/2020 dispõe que a LDO e a LOA poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações nele contidas (no art. 8º). Todavia, os efeitos somente poderão ser implementados após a data de 31/12/2021.

Observa-se que o entendimento adotado pelo CNPTC e, a nosso ver, o mais coerente, defende a possibilidade de fixação dos

subsídios observando o princípio da anterioridade da legislatura, ou seja, em 2020, caso haja tal previsão na legislação regente do ente federado municipal, restringindo, contudo, os efeitos financeiros da norma ao período posterior a 31/12/2021, desde que o município se encontre em estado de calamidade pública declarada.

Na mesma linha, posicionou-se o **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, em Consulta constante do Processo 202100123-00, concluindo:

EMENTA: CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, FINANCEIRO. MAJORAÇÃO DE SUBSÍDIO DE AGENTES POLÍTICOS. PANDEMIA DO “NOVO CORONAVÍRUS” (COVID-19). VEDAÇÕES DO ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. INCISOS I E IX. PROIBIÇÃO DE CONCESSÃO DE VANTAGEM, AUMENTO, REAJUSTE OU ADEQUAÇÃO DE REMUNERAÇÃO. REVISÃO GERAL ANUAL. A CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO NA CONCESSÃO DE PROGRESSÕES E PROMOÇÕES FUNCIONAIS.

1. Os subsídios podem ser fixados, observando os preceitos das Constituições Federal, Estaduais e Leis Orgânicas, ou seja, o ato pode ser praticado, entretanto, os efeitos financeiros ficam suspensos até 31/12/2021, não podendo tais restrições serem mantidas em período posterior.

2. A LDO e a LOA poderão, portanto, conter dispositivos e autorizações que versem sobre as proibições contidas no art. 8º, porém, os efeitos somente poderão ser implementados após a data de 31/12/2021, sendo vedado expressamente que a LDO e a LOA contenham cláusula de retroatividade, nos termos do §3º, do art. 8º da LC nº 173/2020.

3. Os subsídios dos vereadores, secretários, vice-prefeito e prefeito, podem ser fixados com alteração/majoração, observando os preceitos das Constituições Federal, Estaduais

e Leis Orgânicas, ou seja, o ato pode ser praticado, entretanto, os efeitos financeiros ficam suspensos até 31/12/2021, não podendo tais restrições serem mantidas em período posterior, em respeito às vedações contidas no inciso I, do art. 8º, da LC nº 173/2020.

4. A revisão geral anual pode ser concedida, nos termos do art. 37, inciso X da Constituição Federal, todavia, só terá efeitos financeiros a partir de 01 de janeiro de 2022, em respeito as vedações estabelecidas na LC nº 173/2020.

5. Os vereadores podem perceber a parcela referente ao 13º Salário, desde que observados os limites constitucionais e legais dos regimes remuneratórios previstos aos mesmos, de acordo com o Poder a que estejam vinculados, atentando-se que tal parcela repercute nos limites máximos estabelecidos ao regime de subsídios dos agentes políticos municipais, calculados por exercício financeiro, consignados junto à Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal, ratificados na Instrução Normativa nº 004/2015/TCM-PA.

6. Os impactos decorrentes da pandemia do “NOVO CORONAVÍRUS” (COVID-19), bem como os benefícios financeiros estabelecidos pela LC n.º 173/2020, atinge todos os estes federados no Estado do Pará, comportando, o alcance das vedações previstas no art. 8º, da citada norma, a todos os entes jurisdicionados do TCM-PA.

Antecipando-se à formulação de perguntas sobre o tema, o **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul** emitiu a Nota Técnica nº 04/2020, na qual sustenta a mesma conclusão:

ASSUNTO: Fixação dos Subsídios dos Agentes Políticos Municipais para a Legislatura 2021-2024 em face da Lei Complementar nº 173/2020.

[...]

Trata-se de Nota Técnica elaborada em atendimento ao que foi deliberado na Ata de Reunião Administrativa nº 20/2020, notadamente, quanto às questões relativas à fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais para a legislatura 2021-2024.

A razão das indagações consignadas na referida Ata deve-se ao contexto de alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF e vedações de aumento de gastos com pessoal trazidas nos artigos 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020, com incidência em toda a Federação e, por conseguinte, com impacto na execução da fixação dos subsídios dos agentes políticos locais - que ocorre, em regra, antes das eleições municipais.

Primando pela celeridade que este trabalho requer, especialmente aos jurisdicionados desta Casa, a presente análise prescinde da contextualização e da exposição das peculiaridades da LC nº 173/2020, inclusive porque o exame minucioso dessa norma foi realizado pelo TCE/RS, através do Grupo de Estudo instaurado pela Portaria nº 539/2020, cujo Relatório está disponível para acesso mediante o portal na internet.

É o breve Relatório.

Para os fins que aqui importam, consta no artigo 8º da LC nº 173/2020 o seguinte:

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;

[...]

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;

[...]

Rememorados excertos do art. 8º, cumpre reiterar a distinção já operada neste Tribunal de Contas dentre os institutos reajuste e revisão geral anual. Tais pressupostos foram referenciados na Nota Técnica nº 03/2020 da Consultoria Técnica e no Relatório elaborado pelo Grupo de Estudos do TCE/RS, ambos sobre a LC nº 173/2020. Este último, acerca do ponto em voga, trouxe as seguintes referências:

A colocação reproduz entendimento já consolidado no Supremo Tribunal Federal sobre o tema, conforme se vislumbra em excerto da ementa na ADI 3968 / PR - PARANÁ:

2. O reajuste de remunerações e subsídios por lei específica tem por objeto a readequação da retribuição pecuniária devida pelo exercício de determinado cargo, ajustando-a à realidade das suas responsabilidades, atribuições e mercado de trabalho, enquanto que a revisão geral anual tem por escopo a mera recomposição do poder aquisitivo das remunerações e subsídios de todos os servidores públicos e agentes políticos de determinado ente federativo`.

Noutro ponto, diz a já referida manifestação da Consultoria Técnica:

A conclusão que se impõe, então, da leitura acurada dos dispositivos citados da LC nº 173/2020, não obstante a

utilização pelo legislador do termo "reajuste" atrelado à inflação e não ao aumento real, é a que aponta sua intenção de permitir a revisão geral anual. Sem embargo do acima dito, uma observação que se deve fazer quanto à previsão do inciso X do art. 37 da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, diz com o julgamento do Supremo Tribunal Federal, fixando a tese no julgamento do Recurso Extraordinário nº 565089: de que "O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão".

Assim, é perceptível uma linha de compreensão nos trabalhos transcritos, que se entende acertada, no sentido de que a vedação contida no art. 8º, inciso I, da LC nº 173/2020 (de conceder, a qualquer título, reajuste, vantagem, aumento ou adequação de remuneração até 31/12/20212), refere-se ao efetivo aumento do valor dos vencimentos: em índices não proporcionais ao decréscimo do poder aquisitivo decorrente da inflação, por regramento próprio e abrangendo determinados cargos ou classes de servidores³.

Essa delimitação preliminar é relevante porque tangencia os questionamentos relativos à fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais no cenário de vigência da LC nº 173/2020 e os consectários daí decorrentes.

Com efeito, sobre o assunto (fixação dos subsídios dos agentes políticos), o TCE/RS dispõe de inúmeras manifestações, dentre as quais, para fins de recorte necessário, destaca-se o Parecer nº 3/2012, acolhido com ressalvas, no bojo do Processo nº 8619-0200/11-9. Cumpre

reproduzir a decisão do Egrégio Tribunal Pleno, naquele expediente, em sessão de 30/05/2012:

[...]

Destarte, para os agentes políticos municipais que se submetem à anterioridade, é imperativa a promulgação de lei desse teor ainda no exercício corrente (último ano de legislatura), antes das eleições, para que a norma surta efeitos na legislatura (mandato) subsequente.

Nenhuma novidade aflora dessa análise, não fosse o cenário trazido pela LC nº 173/2020, conforme pontuado alhures, que trouxe uma série de restrições aos gestores públicos, que ficam proibidos, à luz do art. 8º, inciso I, até 31 de dezembro de 2021, de conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, a membro de Poder ou de órgão (exceto quando o acréscimo for derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública).

Não bastasse, também como é sabido, o artigo 7º da LC nº 173/2020, alterou o artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), proibindo a concessão de aumento de despesas de pessoal no período de 180 dias anteriores ao término do mandato do titular de Poder ou órgão. Para melhor elucidação, transcreve-se o art. 7º:

Art. 7º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"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;

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." (NR)

Porém, malgrada a inovação no art. 21, e incisos, da LRF, trazida pelo art. 7º da LC nº 173/2020, não é possível depreender do texto acima qualquer flexibilização ao princípio da anterioridade quando da fixação do subsídio dos agentes políticos municipais. Tal princípio, conforme visto, está previsto na Constituição Federal, na Constituição Estadual, na forma delineada por esta Corte de Contas no Processo nº 8619-0200/11-9 e, em diversas decisões judiciais, inclusive do STF, conforme consta na NR nº 6.

Portanto, compreende-se que as alterações no art. 21 da LRF trazidas pela LC nº 173/2020, não trazem restrição no que se refere à fixação dos subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores para a legislatura subsequente.

Considerando, portanto, que a regra de fixação dos subsídios para os Agentes Políticos Municipais resta incólume, notadamente por ser matéria de status constitucional, deve-se refletir sobre a possibilidade de aumentar o montante estipulado como subsídios, em cotejo com o valor aplicado na legislatura que está encerrando.

Cumpra uma ressalva. Não encontra pilastra no ordenamento jurídico a necessária vinculação do *quantum* dos subsídios a serem fixados para a nova legislatura àquele fixado no mandato em vias de se encerrar. Isso porque a lei de fixação configura ato normativo originário. Ou seja, ao criar o direito ao subsídio a cada nova legislatura, não se está explicitando alguma forma de execução de lei pretérita, mas sim se operando inovação na ordem jurídica.

Dessa forma, as vedações impostas pela LC nº 173/2020, especialmente em seu artigo 8º, não alcançam a fixação de subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais, matéria de índole constitucional, como já visto. Ou seja, os entes municipais estão autorizados a fixar subsídios inclusive em valores superiores ao da atual legislatura, sem que isso atente ao disposto na LC nº 173/2020, visto que não há de se confundir fixação de subsídios - ato ordinário de fixação de contraprestação pecuniária - com reajuste, que é sempre uma adequação remuneratória decorrente daquela fixação inicial.

Todavia, os agentes municipais, como membros de poder, se submetem às regras de direito financeiro positivadas no artigo 8º da norma, de forma que a compreensão e interpretação do sistema jurídico impõem que o valor fixado, quando superior ao da atual legislatura, somente surta efeitos a partir de 01/01/2022.

Explica-se: não há que se confundir a fixação do subsídio com sua aplicação efetiva. A *ratio* da interpretação proposta é no sentido de que a fixação do subsídio dos agentes políticos municipais não se vincula à legislatura pretérita e não é limitada pela LC nº 173/2020, que sequer faz referência à "fixação" em suas vedações do art. 8º. Porém, assim como não se interpreta o direito "em tiras", de forma isolada, mas sim em seu todo, também é necessário considerar o texto normativo posto pelo legislador. Portanto, ao aplicar (pagar) o subsídio, poderão incidir outras regras do ordenamento jurídico, vigentes e presumidamente constitucionais⁰, que, no caso, será a LC nº 173/2020, ao impor, no exercício de 2021, que matematicamente o subsídio do agente político não seja pago em valores superiores ao atualmente vigente.

Como acréscimo à posição aqui exposta, cabe destacar que o subsídio do Chefe do Executivo Municipal não se presta apenas para retribuir aquela autoridade pelos serviços prestados. A remuneração lato sensu do Prefeito é parâmetro para observância do teto remuneratório ao funcionalismo. Sabe-se bem da dificuldade, em diversos municípios, da contratação de profissionais da área da saúde, em face da remuneração ofertada, que se limita àquele teto, tribulação esta que pode estar majorada em face do cenário pandêmico.

Destarte, o eventual congelamento de subsídios do Prefeito, por toda uma legislatura, poderá ter impactos na concretização de políticas públicas e prestação de serviços de saúde, indo muito além, portanto, de uma mera retribuição pecuniária. A análise das consequências de uma interpretação proposta pelo Controle Externo, nos termos da alteração na LINDB pela Lei nº 13.655/2018, deve avaliar suas consequências práticas, que não se circunscrevem, no caso, ao âmbito das finanças públicas.

Assim, na hipótese de a realidade local comprovar a pertinência de que o novo valor fixado para subsídio seja superior ao montante vigente em 2020 (sempre mediante estudos de impacto orçamentário-financeiro e previsão em lei orçamentária), indica-se que esse quantum produza efeitos somente após 1º de janeiro de 2022 e, para tanto, que esta modulação esteja expressa na norma de fixação dos subsídios para a próxima legislatura.

Compreende-se, por fim, que o teor disposto nesta Nota Técnica faz deferência ao necessário zelo com a gestão fiscal a partir dos postulados da Lei Complementar nº 173/2020, ao mesmo tempo em que preserva a competência constitucional de fixação de subsídios (e da anterioridade) e prima pela autonomia municipal de deliberação a partir de suas particularidades e necessidades locais.

Apreciando a matéria, no mesmo sentido manifestou-se o **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia** (Processo 01102-21 – Parecer 00144-21, de 26/02/2021), no qual se consignou:

EMENTA: SUBSÍDIO DOS AGENTES POLÍTICOS. VEDAÇÃO DA MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS PARA A MESMA LEGISLATURA. OBRIGATORIEDADE DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. ARTIGO 29, INCISOS V E VI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE CONCESSÃO DE REAJUSTE ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2021. ARTIGO 8º DA LC 173/2020.

1. A Lei Municipal para fixação dos subsídios dos Agentes Políticos deverá obedecer ao princípio da anterioridade. Portanto, deverá ser promulgada na legislatura anterior, para surtir efeitos apenas na subsequente.

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. Ocorre que, o ano de 2021 será o primeiro ano da legislatura, mas por conta da vedação trazida pelo citado dispositivo, 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, sendo seus efeitos produzidos somente a partir de 01 de janeiro de 2022.**

[...]

Em outras palavras, a Lei Municipal para fixação dos subsídios dos Agentes Políticos para a legislatura 2021 – 2024, em atenção ao princípio da anterioridade, deverá ter sido promulgada no último ano da legislatura anterior, no caso em questão, 2020. Todavia, por conta da excepcionalidade da

situação pandêmica ocasionada pela COVID-19, em que pese a referida Lei Municipal seja, em tese, existente e válida, supondo ter cumprido todas as etapas do processo legislativo, bem como observado os critérios legais e constitucionais para fixação dos subsídios dos Agentes Políticos, por conta da proibição contida na Lei Complementar nº 173/2020, só poderá produzir os seus efeitos a partir de 01 de janeiro de 2022, ressalvados os casos previstos na Lei.

Esse é o entendimento dessa Assessoria Jurídica já manifestado no site do TCMBA, através da publicação do material “Compêndio dos principais pareceres exarados pela Assessoria Jurídica– período compreendido no interregno de 17/03/2020 a 24/08/2020”, no capítulo que versa sobre as “Despesas com pessoal na pandemia. LC nº 173/2020”, item 8, páginas 30 e 31, senão vejamos:

8) Fixação e alteração do subsídio dos Vereadores para a próxima legislatura. Exegese dos arts. 21, da LRF e 8º, da LC nº 173/2020.

A fixação dos subsídios dos Vereadores na legislatura anterior para surtir efeitos na subsequente (inteligência do art. 29, VI, da Constituição Federal) não se encontra entre as vedações dispostas no art. 21, da LRF.

No ano de 2021 (primeiro ano da legislatura), em face das restrições elencadas no inciso I, do art. 8º da LC 173/2020, qualquer alteração/majoração dos subsídios dos Vereadores fixados na legislatura anterior, mesmo que dentro do limite legal, observados os critérios estabelecidos na Lei Orgânica do Município e os tetos remuneratórios, não poderão ser concedidas até 31 de dezembro de 2021.

A fixação dos subsídios deverá respeitar o princípio da anterioridade (de uma legislatura para outra - art. 29, VI, CF/88), mas, caso haja majoração do valor fixado, por conta

das vedações trazidas pelo art. 8º da LC nº 173/2020, só terão seus efeitos produzidos a partir de 01 de janeiro de 2022. Para maior aprofundamento do tema, consultar o Processo nº **09224e20**.

Logo, competirá ao Jurisdicionado, 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.

Percebe-se, diante do exposto, que o entendimento que vem se firmando nas Cortes de Contas é o de que não haveria restrição à aprovação de norma majorando os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais em data anterior a 31/12/2021 (no caso dos municípios que adotaram a anterioridade, no ano de 2020), desde que os efeitos financeiros dessa norma só comesçassem a vigorar a partir de 01/01/2022, em observância ao disposto na LC 173/2020.

Ocorre que, na situação proposta pelo Consulente não houve a edição de lei fixando os valores para a legislatura subsequente – na hipótese ventilada, considerando a anterioridade, antes de 31/12/2020 –, vez que se partiu da premissa de que a aprovação de norma com esse conteúdo estaria contida nas proibições elencadas pela LC 173/2020.

Considerando a necessidade de estrita observância aos critérios estabelecidos pela respectiva lei orgânica municipal – que, *in casu*, exige a fixação do subsídio em período anterior ao da legislatura subsequente – não há como aprovar a norma em 2022, para surtir efeitos até 31/12/2024, vez que tal regra não comporta qualquer exceção na legislação correspondente.

Desta feita, apenas com a supressão da exigência da anterioridade na lei orgânica municipal, por meio do competente processo

legislativo, é que seria possível a fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais para vigorar dentro da mesma legislatura.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, respondemos ao questionamento proposto nos seguintes termos:

Para os municípios que adotam o princípio da anterioridade da legislatura em suas Leis Orgânicas e que em virtude da Lei Complementar Federal nº 173/2020, que vedou a prática de qualquer ato que importe em aumento de gasto com pessoal até 31 de dezembro de 2021, não puderam conceder no ano de 2020 reajuste aos subsídios pagos ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, bem como de instituírem o pagamento de décimo terceiro subsídio, férias e do terço constitucional de férias a esses agentes políticos, estariam autorizados em 2022, excepcionalmente, a praticarem esses atos, tendo em vista a conjuntura gerada pela pandemia de Covid-19 e a vigência da Lei Complementar Federal nº. 173/2020 ou somente por meio de emenda às respectivas Leis Orgânicas, para eliminarem a previsão da obrigatoriedade da observância do princípio da anterioridade da legislatura?

Resposta: **Considerando a necessidade de estrita observância aos critérios estabelecidos pela respectiva lei orgânica municipal – que, *in casu*, exige a fixação do subsídio em período anterior ao da legislatura subsequente – não há como aprovar a norma em 2022, para surtir efeitos até 31/12/2024, vez que tal regra não comporta qualquer exceção na legislação correspondente. Desta feita, apenas com a supressão da exigência da anterioridade na lei orgânica municipal, por meio do competente processo legislativo, é que seria possível a fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais para vigorar dentro da mesma legislatura.**

Desse modo, pelos elementos constantes dos autos, adoto como razões de decidir o posicionamento da Área Técnica, nos termos da Instrução Técnica de Consulta nº 00046/2022-4 e do *Parquet* de Contas, conforme Parecer nº 05409/2022-3, entendendo que o questionamento suscitado na presente consulta deve ser respondido na forma da sobredita instrução técnica.

3. DOS DISPOSITIVOS:

Diante do exposto, acompanhando o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Plenário aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA
Conselheiro Relator

1. PARECER CONSULTA TC 02/2023-1

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas, em:

1.1 CONHECER a presente Consulta, formulada pelo senhor **João Paulo Schettino Mineti**, Prefeito Municipal de Venda Nova do Imigrante, conforme a **Decisão Monocrática 00123/2022-6**, respondendo-a no mérito, na forma da Instrução Técnica de Consulta nº 00046/2022-4, nos seguintes termos:

1.1.1 Considerando a necessidade de estrita observância aos critérios

estabelecidos pela respectiva lei orgânica municipal – que, *in casu*, exige a fixação do subsídio em período anterior ao da legislatura subsequente – não há como aprovar a norma em 2022, para surtir efeitos até 31/12/2024, vez que tal regra não comporta qualquer exceção na legislação correspondente. Desta feita, apenas com a supressão da exigência da anterioridade na lei orgânica municipal, por meio do competente processo legislativo, é que seria possível a fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais para vigorar dentro da mesma legislatura.

1.2 DAR ciência desta decisão ao Consulente, disponibilizando-lhe cópia da Instrução Técnica de Consulta nº 00046/2022-4, **ARQUIVANDO-SE** os presentes autos após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 02/02/2023 - 2ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões