

VEREADOR

SUBSÍDIOS – PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20

PROCESSO Nº : 755213/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ
INTERESSADO : MARIO MASSAO HOSSOKAWA, MARIO SERGIO VERRI
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1593/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta – Princípio da anterioridade – Lei complementar nº 173/20 – Impossibilidade de flexibilização – Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Maringá, Vereador Mario Massao Hossokawa, sobre a observância do princípio da anterioridade para implantação e recebimento imediato do 13º subsídio e abono de férias aos Vereadores desta legislatura, em face da Pandemia de Covid-19 e a proibição da fixação por lei dos referidos benefícios na legislatura anterior.

Indagou o consulente:

É possível flexibilizar a observância do princípio da anterioridade para a implementação e pagamento no curso da mesma legislatura, do 13º salário e abono de férias aos vereadores, em razão da pandemia de Covid-19 e das restrições impostas pela Lei Complementar Federal n. 173/2020, que proibiu que a legislatura anterior criasse qualquer despesa até o dia 31/12/2021 (primeiro ano da legislatura subsequente)?

Na peça 04, consta a juntada do Parecer Jurídico afirmando, em síntese, que o princípio da anterioridade pode ser flexibilizado, diante da excepcionalidade da situação, já que não foi opção dos parlamentares, mas exigência do Governo Federal a adesão às restrições da LC 173/2020, entendemos ser juridicamente possível aos vereadores da 17ª Legislatura legislarem sobre a regulamentação do pagamento do 13º Subsídio e abono de férias sem a necessidade de estabelecer a vigência da lei para a próxima legislatura, possibilitando que recebam tais benefícios, pois embora possa se considerar que a lei terá efeitos imediatos e os edis receberão o benefício que aprovaram, tal situação não decorreu da vontade política de seus antecessores, mas de expressa vedação legal em razão das medidas para o enfrentamento do Coronavírus.

O feito foi distribuído a este Relator em 15 de dezembro de 2021 (peça 07).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 8/22 – peça 09) apontou um Acórdão emitido por este Tribunal em caso assemelhado.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho 47/22 – peça 11) assegurou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 537/22 – peça 12) respondeu aos questionamentos da seguinte forma:

É possível flexibilizar a observância do princípio da anterioridade para a implementação e pagamento no curso da mesma legislatura, do 13º salário e abono de férias aos vereadores, em razão da pandemia de Covid-19 e das restrições impostas pela Lei Complementar Federal n. 173/2020, que proibiu que a legislatura anterior criasse qualquer despesa até o dia 31/12/2021 (primeiro ano da legislatura subsequente)?

Resposta: Não é possível flexibilizar a observância do princípio da anterioridade, uma vez que não estava vedada a criação do 13º salário e do abono de férias pela legislatura anterior, desde que a sua implementação apenas ocorresse a partir de 1º de janeiro de 2022, em respeito ao disposto no artigo 8º, caput da Lei Complementar nº 173/2020.

O Ministério Público de Contas (Parecer 136/22 – PGC – peça 13), após algumas considerações sobre a matéria, acompanha o opinativo da unidade técnica, nos termos da resposta contida na Instrução nº 537/2022-CGM (peça nº 12).

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 ADMISSIBILIDADE

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38 e 39 da LC PR 113/2005 e 311 e 312 do Regimento Interno, recebo a presente consulta.

2.2 MÉRITO

Precisas foram as análises feitas na instrução processual.

Primeiramente, importa destacar que o princípio da anterioridade a que estão adstritos os subsídios dos Agentes Políticos de âmbito municipal têm *status* constitucional. Com relação a este princípio afirmou Hely Lopes Meirelles:

Quanto ao princípio da anterioridade, ou seja, a obrigatoriedade de fixação da remuneração em cada legislatura para a subsequente, portanto antes do conhecimento dos novos eleitos, que não vinha expresso na redação dada pela EC 19, de 1998, ao inciso VI, do art. 29, observamos que voltou a ser introduzido explicitamente pela EC 25, de 2000. De qualquer modo, sua incidência sempre foi inegável, com fundamento nos princípios da moralidade e da impessoalidade, que norteiam todos os atos da Administração Pública. Novamente inserido no texto constitucional, seu atendimento é de rigor, devendo as leis orgânicas municipais considerar sua imperatividade.¹

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. São Paulo: Malheiros. p. 604.

Como bem lembrado na obra destacada, o Supremo Tribunal Federal² já se pronunciou afirmando ser inconstitucional, lesivo e imoral o ato de vereadores que fixam a remuneração para vigor na própria legislatura.

Ou seja, em um contexto habitual, não há que se falar em possibilidade de flexibilização do princípio constitucional da anterioridade.

Todavia, o consulente questiona esta Corte sobre a possibilidade de flexibilização da regra constitucional ante o panorama pandêmico vivenciado nos últimos anos.

Sabemos que a Lei Complementar 173/20, em especial o art. 8º deste regramento, objetivava apresentar medidas de prudência fiscal para o enfrentamento dos efeitos econômicos negativos causados pela pandemia aos cofres públicos³. Dispõe o art. 8º, da LC 173/20:

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; [\(Vide\)](#)

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV; [\(Vide\)](#)

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](#);

2 EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. VEREADORES: REMUNERAÇÃO: FIXAÇÃO: LEGISLATURA SUBSEQÜENTE. C.F., art. 5º, LXXIII; art. 29, V. PATRIMÔNIO MATERIAL DO PODER PÚBLICO. MORALIDADE ADMINISTRATIVA: LESÃO. I. - A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente. C.F., art. 29, V. Fixando os Vereadores a sua própria remuneração, vale dizer, fixando essa remuneração para vigor na própria legislatura, pratica ato inconstitucional lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, que constitui patrimônio moral da sociedade. C.F., art. 5º, LXXIII. II. - Ação popular julgada procedente. III. - R.E. não conhecido. (RE 206889, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 25/03/1997, DJ 13-06-1997 PP-26718 EMENT VOL-01873-11 PP-02257)

3 Nas palavras do Min. Alexandre de Moraes. ADI 6450.

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).

§ 7º O disposto nos incisos IV e V do caput deste artigo não se aplica aos cargos de direção e funções previstos nas [Leis nºs 13.634, de 20 de março de 2018](#), [13.635, de 20 de março de 2018](#), [13.637, de 20 de março de 2018](#), [13.651, de 11 de abril de 2018](#), e [13.856, de 8 de julho de 2019](#), e ao quadro permanente de que trata a [Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011](#). [\(Incluído pela Lei Complementar nº 180, de 2021\)](#)

§ 8º O disposto no inciso IX do caput deste artigo não se aplica aos servidores públicos civis e militares da área de saúde e da segurança pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022\)](#)

I - para os servidores especificados neste parágrafo, os entes federados ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de realizar o pagamento de novos blocos aquisitivos, cujos períodos tenham sido completados durante o tempo previsto no caput deste artigo, 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; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022\)](#)

II - os novos blocos aquisitivos dos direitos especificados no inciso I deste parágrafo não geram direito ao pagamento de atrasados, no período especificado; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022\)](#)

III - não haverá prejuízo no cômputo do período aquisitivo dos direitos previstos no inciso I deste parágrafo; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022\)](#)

IV - o pagamento a que se refere o inciso I deste parágrafo retornará em 1º de janeiro de 2022. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022\)](#)

Da simples leitura do art. 8º, vê-se que as vedações impostas pela legislação contingencial não abarcaram em momento algum a impossibilidade de FIXAÇÃO dos subsídios, tema de ordem constitucional como vimos.

Ou seja, seguindo os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal, a fixação dos subsídios deveria ter sido feita, contudo, os seus efeitos – o pagamento – só ocorreria a partir de 1º de janeiro de 2022, conforme estabeleceu o inciso IV, do mesmo artigo legal.

Nessa mesma toada seguem a criação do 13º salário, cuja natureza é salarial, assim como a do abono de férias, de natureza indenizatória, questionados pelo consulente.

O que a Lei Complementar 173/20 fez foi proibir a concessão até 31 de dezembro de 2021, mas a criação ou fixação, em respeito ao princípio da anterioridade, não estavam vedados, porém com efeitos financeiros passando a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2022.

Logo, responde-se a indagação da seguinte forma:

É possível flexibilizar a observância do princípio da anterioridade para a implementação e pagamento no curso da mesma legislatura, do 13º salário e abono de férias aos vereadores, em razão da pandemia de Covid-19 e das restrições impostas pela Lei Complementar Federal n. 173/2020, que proibiu que a legislatura anterior criasse qualquer despesa até o dia 31/12/2021 (primeiro ano da legislatura subsequente)?

O princípio constitucional da anterioridade não pode ser flexibilizado, uma vez que o art. 8º, da Lei Complementar nº 173/20 não vedou a criação ou fixação do 13º salário e do abono de férias pela legislatura anterior, apenas dispôs que a implementação ocorresse a partir de 1º de janeiro de 2022.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Maringá, Vereador Mario Massao Hossokawa, sobre a observância do princípio da anterioridade para implantação e recebimento imediato do 13º subsídio e abono de férias aos Vereadores desta legislatura, em face da Pandemia de Covid-19 e a proibição da fixação por lei dos referidos benefícios na legislatura anterior, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

É possível flexibilizar a observância do princípio da anterioridade para a implementação e pagamento no curso da mesma legislatura, do 13º salário e abono de férias aos vereadores, em razão da pandemia de Covid-19 e das restrições impostas pela Lei Complementar Federal n. 173/2020, que proibiu que a legislatura anterior criasse qualquer despesa até o dia 31/12/2021 (primeiro ano da legislatura subsequente)?

O princípio constitucional da anterioridade não pode ser flexibilizado, uma vez que o art. 8º, da Lei Complementar nº 173/20 não vedou a criação ou fixação do 13º salário e do abono de férias pela legislatura anterior, apenas dispôs que a implementação ocorresse a partir de 1º de janeiro de 2022.

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) encaminhamento à Escola de Gestão Pública – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca -, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, do Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Maringá, Vereador Mario Massao Hossokawa, sobre a observância do princípio da anterioridade para implantação e recebimento imediato do 13º subsídio e abono de férias aos Vereadores desta legislatura, em face da Pandemia de Covid-19 e a proibição da fixação por lei dos referidos benefícios na legislatura anterior, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - É possível flexibilizar a observância do princípio da anterioridade para a implementação e pagamento no curso da mesma legislatura, do 13º salário e abono de férias aos vereadores, em razão da pandemia de Covid-19 e das restrições impostas pela Lei Complementar Federal n. 173/2020, que proibiu que a legislatura anterior criasse qualquer despesa até o dia 31/12/2021 (primeiro ano da legislatura subsequente)?

O princípio constitucional da anterioridade não pode ser flexibilizado, uma vez que o art. 8º, da Lei Complementar nº 173/20 não vedou a criação ou fixação do 13º salário e do abono de férias pela legislatura anterior, apenas dispôs que a implementação ocorresse a partir de 1º de janeiro de 2022;

II - Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) encaminhamento à Escola de Gestão Pública – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca -, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, do Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas,
VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 18 de agosto de 2022 – Sessão Virtual nº 10.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente