

**ACÓRDÃO - CONSULTA Nº 00003/2021 - Técnico Administrativa  
Extraordinária**

**Processo n.** : 00823/2021  
**Município** : Palmelo  
**Órgão** : Poder Legislativo  
**Assunto** : Consulta  
**Consulente** : João Paulo Martins (Presidente da Câmara)  
**CPF n.** : 003.257.431-26  
**Representante do MPC** : José Gustavo Athayde  
**Relator** : Conselheiro Substituto Vasco C. A. Jambo

CONSULTA. ELEVAÇÃO DE SUBSÍDIOS. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO NORMATIVA. ADEQUAÇÃO AO TETO. LEI DE FIXAÇÃO ANTERIOR À LEI COMPLEMENTAR 173/20. POSSIBILIDADE. DIREITO CONSTITUCIONALMENTE GARANTIDO. EXCEÇÃO DA PARTE FINAL DO INCISO I DO ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR 173/20.

É possível haver elevação do valor percebido por vereadores, durante a vigência da Lei Complementar n. 173/2020, até o limite estabelecido na norma fixatória, na hipótese de tais agentes – em razão do abate de teto previsto nas normas – estarem percebendo valores inferiores ao fixado em lei ou resolução, editadas em legislatura anterior à pandemia e aplicável na presente legislatura (2021/2024), na ausência de nova fixação, vez que se trata de direito constitucionalmente assegurado e incide na exceção da parte final do inciso I do art. 8º da mencionada Lei Complementar.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, processo n. 00823/21, que tratam de consulta formulada pelo Exmo. Sr. João Paulo Martins, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Palmelo, solicitando posicionamento deste tribunal acerca do que segue:

*(...) possibilidade de aumento, reajuste ou adequação de subsídio antes de 31 de dezembro de 2021. Tendo em vista que existe norma anterior que regulamenta, bem como autoriza o aumento, reajuste ou adequação do subsídio, conforme lei 150/2012, de 15 de agosto de 2012 que “Fixa os valores dos subsídios dos agentes políticos do município de Palmelo para o exercício de 2013 a 2016.” Lei ainda em vigor, tendo em vista ser a última lei editada e sancionada fixando os subsídios dos agentes políticos de Palmelo. (sic)*

**Considerando** a Proposta de Decisão n. 066/2021 – GABVJ, proferida pelo Conselheiro Substituto Vasco C. A. Jambo;

**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, reunidos em Sessão do Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator em:

1 **Conhecer** da consulta, visto terem sido atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 31, *caput* e § 1.º da Lei Orgânica deste Tribunal;

2 **Responder** ao consulente, acerca da dúvida, abaixo reescrita:

*Diante das seguintes circunstâncias:*

*i) fixação de subsídios anteriormente à Lei Complementar n. 173/2020, em valores maiores dos que estão sendo pagos, tendo em vista que sofreram as limitações de despesa previstas no art. 29-A, §1º, da Constituição Federal e no art. 20, inciso III, alínea “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal;*

*ii) ocorrência da ampliação dos referidos limites, posteriormente.*

**Pergunta-se:** *Considerando-se o disposto na Lei Complementar n. 173/2020, em especial a limitação do art. 8º, I, é possível aumentar, reajustar ou adequar os subsídios neste ano de 2021, desde que não extrapole a previsão da lei fixatória e continue atendendo as citadas limitações?*

**Resposta:** Diante as circunstâncias estabelecidas, é possível haver elevação do valor percebido por vereadores a título de subsídio, durante a vigência

da Lei Complementar n. 173/2020, até o limite estabelecido na norma fixatória anterior à pandemia e aplicável na presente legislatura (2021/2024), na ausência de nova fixação, vez que, além de se tratar de direito constitucionalmente assegurado, a situação se amolda à exceção prevista na parte final do inciso I, do art. 8º, da mencionada Lei Complementar, vale dizer, direito resguardado por legislação anterior ao estado de calamidade.

3 **Determinar** que se cumpram as demais formalidades de praxe.

À Superintendência de Secretaria, para as providências.

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS,**

1 de Junho de 2021.

**Presidente:** Joaquim Alves de Castro Neto

**Relator:** Vasco Cícero Azevedo Jambo.

**Presentes os conselheiros:** Cons. Daniel Augusto Goulart, Cons. Francisco José Ramos, Cons. Joaquim Alves de Castro Neto, Cons. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz, Cons. Sub. Flavio Monteiro de Andrada Luna, Cons. Sub. Irany de Carvalho Júnior, Cons. Sub. Vasco Cícero Azevedo Jambo e o representante do Ministério Público de Contas, Procurador José Gustavo Athayde.

**Votação:**

Votaram(ou) com o Cons. Sub.Vasco Cícero Azevedo Jambo: Cons. Daniel Augusto Goulart, Cons. Francisco José Ramos, Cons. Joaquim Alves de Castro Neto, Cons. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, Cons. Sub.Irany de Carvalho Júnior, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz.

---

**PROPOSTA DE DECISÃO N. 066/2021 – GABVJ**

**Processo n.** : 00823/2021  
**Município** : Palmelo  
**Órgão** : Poder Legislativo  
**Assunto** : Consulta  
**Consulente** : João Paulo Martins (Presidente da Câmara)  
**CPF n.** : 003.257.431-26  
**Representante do MPC** : José Gustavo Athayde  
**Relator** : Conselheiro Substituto Vasco C. A. Jambo

**RELATÓRIO**

Tratam-se os presentes autos de consulta formulada pelo Exmo. Sr. João Paulo Martins, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Palmelo, solicitando posicionamento acerca do que segue:

*No entanto, este Presidente ficou em dúvida quanto à possibilidade de aumento, reajuste ou adequação de subsídio antes de 31 de dezembro de 2021. Tendo em vista que existe norma anterior que regulamenta, bem como autoriza o aumento, reajuste ou adequação do subsídio, conforme lei 150/2012, de 15 de agosto de 2012 que “Fixa os valores dos subsídios dos agentes políticos do município de Palmelo para o exercício de 2013 a 2016.” Lei ainda em vigor, tendo em vista ser a última lei editada e sancionada fixando os subsídios dos agentes políticos de Palmelo. (sic)*

- Os autos foram protocolados via Sistema de Demandas – Ticket (demanda n. 40571, fl. 5), tendo sido instruídos com a petição contendo o questionamento formulado (fl. 1), cópia da Lei Municipal n. 150/2021 (fl. 2) e o Parecer Jurídico exarado pela Assessoria da Câmara de Palmelo (fls. 3/4).
- Inicialmente, por meio do Despacho n. 102/2021 - GABVJ (fl. 6), foram os autos encaminhados à Divisão de Documentação e Biblioteca, no intuito de que informasse a existência de resolução/acórdão respondendo matéria semelhante.

4. A Divisão de Documentação e Biblioteca, nos termos do Despacho n. 018/2021 (fl. 10), esclareceu que não foram identificadas manifestações deste Tribunal a respeito do questionamento, anexando a IN-TCMGO n. 013/2020, que orienta os municípios goianos sobre como proceder à fixação de subsídios dos agentes políticos municipais na vigência da Lei Complementar n. 173/2020 (fls. 7/9).

5. Retornados à Relatoria, emitiu-se o Despacho n. 129/2021 (fls. 11/12), no qual se realizou o juízo positivo de admissibilidade. Sendo assim, seguiram os autos à Secretaria de Atos de Pessoal (SAP), para análise técnica, nos termos regimentalmente definidos.

## **I – DA MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA/JURÍDICA DA AUTORIDADE CONSULENTE**

6. Em observância ao previsto no art. 31, §1º, da Lei Orgânica do TCMGO<sup>1</sup>, a presente consulta foi instruída com o parecer técnico do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente (fls. 3/4), no qual se concluiu que:

(...) há vedação para a concessão de aumento, reajuste ou adequação de subsídio, nos termos que preceitua o inciso I do art. 8º da Lei Complementar Federal n. 173/2020.

Por outro lado, **após** 31 de dezembro de 2021 e este momento peculiar da pandemia provocada pela COVID-19, poderá ser concedido a concessão (sic) de aumento, reajuste ou adequação de subsídio, após prévio estudo da situação orçamentária e financeira do ente, certificando-se da disponibilidade dos recursos existentes.

## **II – DA MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA ESPECIALIZADA**

7. Após análise, a Secretaria de Atos de Pessoal exarou o Certificado n. 1134/2021 (fls. 13/18), no qual se manifestou nos termos abaixo transcritos:

(...)

### **II. FUNDAMENTAÇÃO**

Quanto aos requisitos de admissibilidade, são pressupostos para conhecimento da Consulta, nos termos do art. 31 da LOTCM c/c art. 199 do Regimento Interno desta Corte de Contas: (i) legitimidade ativa; (ii) a indicação precisa do seu objeto; (iii) estar redigida de forma articulada; (iv) instrução do pedido com parecer do órgão de

<sup>1</sup> § 1º As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente; (v) versar sobre tese jurídica abstrata; (vi) inexistência de manifestação prévia do Tribunal sobre o tema.

Em relação à legitimidade ativa, o consulente é parte legítima para realizar consultas a esta Corte de Contas, nos termos do artigo 199, inciso IV, do Regimento Interno do TCMGO.

O pedido de consulta foi instruído com o Parecer Técnico-Jurídico (f. 3/4), conforme exigido pelo art. 199, § 1º, do Regimento Interno da Casa (f. 15/18), bem como foi verificada a inexistência de manifestação prévia do Tribunal sobre o tema, conforme Despacho Nº 018/2021 (f. 10), da Divisão de Documentação e Biblioteca. Ademais, a consulta foi redigida de forma articulada

O consulente apresentou a esse Órgão de Controle Externo o seguinte questionamento:

*(...) possibilidade de aumento, reajuste ou adequação de subsídio antes de 31 de dezembro de 2021. Tendo em vista que existe norma anterior que regulamenta, bem como autoriza o aumento, reajuste ou adequação do subsídio, conforme lei 150/2012, de 15 de agosto de 2012 que “Fixa os valores dos subsídios dos agentes políticos do município de Palmelo para o exercício de 2013 a 2016.” Lei ainda em vigor, tendo em vista ser a última lei editada e sancionada fixando os subsídios dos agentes políticos de Palmelo. (sic)*

O consulente acrescentou, ainda, que a despeito de o subsídio do cargo de vereador ser fixado pela lei municipal em R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), os edis recebem apenas o valor de R\$ 2.850,00 (dois mil, oitocentos e cinquenta reais), tendo em vista os limites estabelecidos pelo artigo 29-A, da Constituição Federal.

Importante ressaltar, entretanto, que a atribuição consultiva desta Corte se limita à interpretação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, de forma que, por meio do procedimento descrito no Título VII do Regimento Interno, não se procede ao exame das particularidades de caso concreto. Bem por isso, o § 3º do art. 199 estabelece que: “A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto”.

Em mira da referida disposição normativa, verifica-se que o questionamento suscitado pelo consulente se trata, a rigor, de caso concreto, porquanto enunciadas circunstâncias particulares dos servidores da Câmara Municipal de Palmelo, tendo sido juntada, inclusive, cópia da legislação de espeque.

Nesse íterim, constata-se que o atendimento dos requisitos estabelecidos no Regimento Interno dessa Corte perpassa, necessariamente, pela reformulação do questionamento apresentado pela parte, para interpretá-lo abstratamente, adequando-o às nuances peculiares dos processos de consulta, nos moldes em que lhe delinea a legislação de regência.

Dessa forma, o Conselheiro Relator, por meio do Despacho n. 129/21 – GABVJ, reformulou o quesito apresentado, adequando-o, nos seguintes termos:

Considerando-se o disposto na Lei Complementar n. 173/2020, em especial a limitação do art. 8º, I, é possível aumentar, reajustar ou adequar os subsídios neste ano de 2021, desde que não extrapole a previsão da lei fixatória e continue atendendo as citadas limitações?

Ante o exposto, preliminarmente, a SAP corrobora com o juízo de admissibilidade feito pela Relatoria no Despacho nº 129/2021 – GABVJ (f. 11/13), competindo a esta Unidade técnica responder, no mérito, ao questionamento acima, abstratamente reformulado.

## **2.2. Do mérito**

### **2.2.1. A Lei Complementar n. 173/2020 e a possibilidade de majoração de subsídios dos agentes políticos do Poder Legislativo Municipal**

O consultante, a fim de obter maior segurança jurídica na interpretação da Lei Complementar n. 173/2020, solicita manifestação sobre a possibilidade de adequação dos subsídios dos membros do Poder Legislativo municipal durante o estado de calamidade ocasionado pela pandemia do novo Coronavírus.

Indaga sobre a possibilidade de haver aumento do valor percebido por vereadores na hipótese de tais agentes estarem percebendo valores inferiores ao fixado em lei, em razão do teto previsto no artigo 29-A da Carta Magna. Nessa senda, não haveria modificação da legislação, apenas aumento efetivo, possivelmente em vista de aumento da receita corrente líquida municipal.

A questão ganha relevo sobretudo em vista da determinação inscrita no inciso I, do artigo 8º, da LC 173/20, que veda, dentre outros, no período compreendido entre 28 de maio até 31 de dezembro de 2021, a concessão de 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.

Como o objetivo da lei é resguardar os recursos públicos para o enfrentamento da pandemia e suas repercussões sanitárias e econômicas, é oportuna a reflexão acerca das consequências do período para os direitos dos agentes públicos, sobretudo quando a sua implementação implicar aumento da despesa pública.

Com efeito, a Lei Complementar Federal n. 173, de 27 de maio 2020, publicada no DOU de 28 de maio de 2020, estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), nos pontos que especifica, e promove alterações na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com o seu artigo 1º, §1º, ela foi editada com a finalidade de permitir a suspensão do pagamento de dívidas contratadas pelos Estados Federados, Distrito Federal e Municípios com a União, promover a reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito nos termos previstos no art. 4º da mesma lei, bem como ensejar a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, e em ações de enfrentamento ao Coronavírus.

Para tanto, referida lei estabeleceu uma série de comandos aos beneficiários de suas medidas, a respeito dos quais se poderia até mesmo cogitar de restrição da autonomia desses entes, visto consistirem em medidas limitadoras da sua liberdade administrativa e financeira, mormente em cotejo com a forma federativa adotada pela Constituição (art.18), que repartiu o poder entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, garantindo a unidade sem concentração absoluta de poder no ente central.

Contudo, o momento da edição traz ínsito o caráter de excepcionalidade capaz de justificar tais medidas, visto ser objetivo geral a reunião de esforços e recursos para o combate ao vírus, e esse desiderato não pode prescindir do fortalecimento financeiro dos entes, com a consequente limitação de gastos não essenciais.

Dessa forma, a lei traz em seu texto dispositivos rígidos quanto à realização do gasto público nesse momento de pandemia, mormente no que tange às despesas com pessoal, determinando a prioridade de recursos para as áreas da saúde e assistência social.

Foi preciso que o legislador brasileiro estabelecesse limites estreitos para a despesa pública, razão pela qual o artigo 8º, da Lei Complementar n. 173/2020, veio

assim redigido:

*“Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:*

***I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua*



execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

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

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

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

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

§ 6º (VETADO)". (grifou-se)

Como se nota, o artigo 8º é bastante amplo, trazendo uma série de restrições aos entes federados subnacionais, quanto às despesas com pessoal.

Conforme disposto no caput do dispositivo, verifica-se que está vedada a adoção de uma gama de medidas no período compreendido entre 28 de maio de 2020, data da vigência dessa Lei Complementar, até 31 de dezembro de 2021, ou seja, este período não poderá ser computado para fins de aquisição de direitos e vantagens dos quais decorram aumento de despesas.

Todavia, malgrado a relevância dos objetivos envolvidos, é preciso atentar, porém, para a necessidade imperiosa de observância dos preceitos constitucionais, sob pena da legislação desconsiderar direitos assegurados pela própria Lei Maior.

Pois bem.

Sobre a fixação dos subsídios dos vereadores, calha consignar, inicialmente, que a disciplina jurídica do tema se encontra, primacialmente, no artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal, que assim estabelece:

*"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:*

*(...)*

**VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:**

*a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*

*b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*

c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;" (Grifou-se)

Como se extrai da norma transcrita – princípio da anterioridade –, os subsídios dos edis devem ser fixados na legislatura anterior àquela em que serão implementados, vedando-se que os atuais legisladores promovam mudanças em causa própria, em atenção, sobretudo, aos princípios da impessoalidade e moralidade.

Salienta-se que, no tocante à ausência de fixação de subsídios, o art. 3º da Instrução Normativa do TCMGO, estabelece o seguinte:

*"Art. 3º - Caso os subsídios não sejam fixados, serão considerados para efeito de controle dos gastos efetuados a esse título aqueles constantes do ato fixatório expedido para a legislatura anterior, anotado neste Tribunal, com as devidas revisões.*

Ainda sobre a despesa com a remuneração dos vereadores, a Constituição estabelece, no inciso VII, do artigo 29, que ela não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município.

Mas não é só. O artigo 29-A, da Lei Maior, também estabelece que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar determinados percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior. Vejamos:

*"Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:*

*I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;*

*II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;*

*III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;*

*IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;*

*V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;*

*VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.*

*§ 1o A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.*

*§ 2o Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:*

*I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;*

*II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou*

*III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.*

*§ 3o Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1o deste artigo.”*

Como se verifica, a Constituição Federal foi prolixa no tratamento da despesa pública do Poder Legislativo Municipal, impondo uma série de parâmetros para a sua realização, mormente visando ao equilíbrio fiscal nos Municípios.

Com isso, por vezes, não basta que haja lei fixando o subsídio dos edis em determinado montante; é preciso que esse valor se adéque às prescrições constitucionais, sob pena de não poder ser aplicado o valor que sobeja o teto ali estabelecido.

Como os limites impostos pela Constituição se baseiam em critérios mutáveis, e tendo em vista que a lei fixadora dos subsídios dos vereadores, em regra, tem a duração estendida (por força do princípio da anterioridade), é possível que possa haver majoração na remuneração desses agentes sem a necessidade de alteração do texto legal.

Nesses casos, não seria adequado falar-se em reajuste remuneratório, visto não ter havido qualquer modificação na legislação de regência, mas apenas uma majoração no limite utilizado como base de retenção para o valor dos mencionados subsídios, que, frise-se, estavam sendo pagos a quem do fixado pela legislação.

Nesse ínterim, constata-se, então, que se os subsídios dos membros do Poder Legislativo estavam sendo pagos em valor inferior ao previsto em lei, e houve a elevação do teto previsto na própria Constituição Federal, não há infringência aos termos da Lei Complementar n. 173/2020, visto não se tratar das hipóteses ali elencadas (aumento, adequação ou reajuste).

Ademais, referidos subsídios estão pautados em legislação editada anteriormente ao estado de calamidade ocasionado pela pandemia do COVID-19, amoldando-se à ressalva contida na parte final do inciso I, do artigo 8º, da LC 173, senão vejamos:

*“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;***

*(...) (Grifou-se).*

Sobre a interpretação da parte final do inciso I, do artigo 8º, da Lei Complementar n. 173/2020, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo assim se manifestou no Parecer em Consulta 00017/2020-1 - Plenário:

**Os entes federativos, mesmo que sujeitos ao art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, PODEM praticar atos que aumentem a despesa relativa à remuneração de membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares quando:**

a) derivada de sentença judicial transitada em julgado;

b) **derivada de determinação legal anterior à calamidade pública, não inserida na proibição de outro inciso e cujo período de aquisição já tenha se completado antes do reconhecimento da calamidade, inclusive para anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, observadas as limitações do art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal;**

c) **derivada determinação legal anterior à calamidade pública e cujo período de aquisição se complete após o reconhecimento da calamidade pública para as vantagens não explicitamente listadas no inciso IX, do art. 8º, da LC 173/2020, dentre as quais as progressões e promoções, observadas as limitações do art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Grifou-se)**

Como logrou-se consignar, a fixação dos subsídios dos membros do Poder Legislativo está subordinada a uma série de fatores, vale dizer, percentualidade em relação ao valor percebido pelo Deputado Estadual (art. 29, VI, CF), observância do limite de cinco por cento da receita do Município (art. 29, VII, CF), proibição de exceder o subsídio mensal, em espécie, do Prefeito (art. 37, XI, CF), proibição de que a repartição dos limites globais exceda 6% (seis por cento) da receita corrente líquida (art. 20, III, a, da LRF), e proibição de que a Câmara gaste mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento (art. 29-A, §1º, da CF/88). Desse modo, nota-se que a própria Lei Maior já tratou de conter o desequilíbrio fiscal nessa seara, objetivo igualmente perseguido pela LC 173/20 para o período de pandemia.

Ademais, uma vez atendidos os parâmetros impostos pelo Constituinte, não deve haver óbice ao implemento do direito, porquanto onde a lei não restringiu, não caberia ao intérprete fazê-lo.

Assim, entende-se possível haver elevação do valor percebido por vereadores, durante a vigência da LC 173/2020, até o limite estabelecido na norma fixatória, na hipótese de tais agentes estarem percebendo valores inferiores ao fixado em lei e/ou resolução editada em legislatura anterior à pandemia – em razão do teto previsto no artigo 29-A da Carta Magna –, tendo em mira tratar-se de direito constitucionalmente assegurado, além de que a situação narrada se amolda à exceção prevista na própria Lei Complementar 173/20, vale dizer, direito resguardado por legislação anterior ao estado de calamidade.

### **III. CONCLUSÃO**

Diante das considerações de fato e de direito retro expendidas, em especial as regras constitucionais e legais que regem a matéria, a SAP, preliminarmente, corrobora com o juízo de admissibilidade feito pela Relatoria no Despacho nº 129/2021 – GABVJ (f. 11/13), e, no mérito, manifesta-se no sentido de que seja respondido ao consulente que:

É possível haver elevação do valor percebido por vereadores, durante a vigência da LC 173/2020, até o limite estabelecido na norma fixatória, na hipótese de tais agentes – em razão do abate de teto previsto no artigo 29-A da

Constituição Federal – estarem percebendo valores inferiores ao fixado em lei ou resolução, editadas em legislatura anterior à pandemia e aplicável na presente legislatura (2021/2024), na ausência de nova fixação, tendo em mira tratar-se de direito constitucionalmente assegurado, além de que a situação narrada se amolda à exceção prevista na própria Lei Complementar 173/20, vale dizer, direito resguardado por legislação anterior ao estado de calamidade (art. 8º, inciso I, parte final).

### III – DA MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

8. O Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer n. 0705/2021 (fls. 19/20), convergindo com a Secretaria de Atos de Pessoal, manifestou-se nos seguintes termos:

(...)

Esclareça-se, de início, que, a indagação trazida aqui refere-se à dúvida quanto à aplicação de dispositivos legais – Lei Municipal nº 150/12 em face das vedações postas pela Lei Complementar federal nº 173/20, não se tratando de caso concreto, estando, pois, em conformidade com as prescrições da Lei Estadual nº 15.958/07 – Lei Orgânica deste Tribunal, que assim dispõe:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas dos Municípios, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

XXV - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, **a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência**, na forma estabelecida no Regimento Interno;

Mais adiante, ao tratar especificamente da Consulta, reafirma o disposto no inciso XXV do art. 1º, nos seguintes termos:

Art. 31. O Tribunal decidirá sobre consultas **quanto à dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência**, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

(...) (grifei)

Adequada, portanto, a formulação indagativa.

Embora o parecerista esteja correto quanto à necessidade de devida verificação da situação orçamentária e financeira do ente municipal, o posicionamento desta Procuradoria é no mesmo sentido da tese apresentada pela Unidade Técnica, contrário, portanto, ao entendimento quanto à vedação da lei fiscal provisória à hipótese colocada. Nesse sentido, dispõe a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020:

(...)

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;** (grifei)

Do texto grifado vê-se que o próprio dispositivo legal põe a salvo da vedação temporal do *caput* aquelas concessões de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração quando derivadas de sentença judicial transitada em juízo ou de determinação legal anterior à calamidade pública.

A Lei nº 150, que fixa os valores dos subsídios dos agentes políticos do Município de Palmelo para o exercício de 2013 a 2016, é de **15 de agosto de 2012**, anterior, portanto, à situação de calamidade pública declarada em 2020, encontrando-se, assim, na hipótese excetuada pelo inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20.

Isso posto, discordando do entendimento do parecerista e concordando com a Unidade Técnica, manifesta-se este Órgão Ministerial no sentido de que se responda ao Consulente que é possível haver a majoração do valor do subsídio dos Vereadores, de acordo com o que fora fixado no art. 1º, III da Lei Municipal nº 150, de 15 de agosto de 2012, posto que não alcançada pela vedação do art. 8º, I da Lei Complementar nº 173/20, desde que observadas as normas constitucionais e fiscais aplicáveis ao caso, de acordo com a Instrução Normativa nº 13/20 deste Tribunal.

9. É o Relatório.

## DA PROPOSTA DE DECISÃO

### I – DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

10. Preliminarmente, em relação ao previsto no art. 31 da Lei Orgânica, verifica-se que a presente consulta atende aos requisitos: o objeto consultado constitui matéria de competência do Tribunal; contém indicação precisa do objeto; foi formulada articuladamente; demonstra a pertinência temática à área de atribuição da instituição que o consulente representa; e está acompanhada do parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica do município. Ademais, o consulente possui legitimidade para formular consultas.

11. Verificou-se que a matéria não possui nítido caráter de caso concreto, havendo o devido grau de abstração, não incorrendo na vedação do art. 200, segunda parte, do Regimento Interno.

12. Constatou-se, ainda, que as resoluções já emitidas por este Tribunal de Contas não respondem aos questionamentos suscitados pelo consulente.

13. A Secretaria de Atos de Pessoal e o Ministério Público de Contas corroboraram o juízo de admissibilidade efetuado pela relatoria, no Despacho n. 129/2021.

14. Diante do exposto, manifesta-se pelo **conhecimento da presente consulta**.

~~15.~~ No intuito de viabilizar a análise e oferecer o devido grau de abstração, reescreveu-se o questionamento da seguinte forma:

*Diante das seguintes circunstâncias:*

*iii) fixação de subsídios anteriormente à Lei Complementar n. 173/2020, em valores maiores dos que estão sendo pagos, tendo em vista que sofreram as limitações de despesa previstas no art. 29-A, §1º, da Constituição Federal e no art. 20, inciso III, alínea “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal;*

*iv) ocorrência da ampliação dos referidos limites, posteriormente.*

**Pergunta-se:** Considerando-se o disposto na Lei Complementar n. 173/2020, em especial a limitação do art. 8º, I, é possível aumentar, reajustar ou adequar os subsídios neste ano de 2021, desde que não extrapole a previsão da lei fixatória e continue atendendo as citadas limitações?

16. Passa-se à análise meritória do feito.

## II – DO MÉRITO

17. No mérito, acompanha-se a Secretaria de Atos de Pessoal, bem como o Ministério Público de Contas, conforme razões que seguem.

18. A questão recai sobre a possibilidade de adequação dos subsídios dos vereadores aos tetos definidos em normas, com base em legislação anterior ao estado de calamidade pública, ocasionado pela pandemia do Coronavírus.

19. Na suposição proposta, os agentes públicos estariam percebendo valores inferiores ao fixado em lei, em razão dos limites de despesa previstas no art. 29-A, §1º, da Constituição Federal e no art. 20, inciso III, alínea “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

20. Nenhuma novidade haveria, não fosse o cenário trazido pela Lei Complementar n. 173/2020, que originou uma série de restrições aos gestores público, que ficaram proibidos, à luz do art. 8º, inciso I, *in verbis*, de promover aumentos relacionados às despesas com pessoal, até 31 de dezembro de 2021:

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**;

(...)

(grifo nosso)

21. Tal previsão acabou por gerar a dúvida ora suscitada.

22. Percebe-se, primeiramente, que apesar de se estabelecer, como regra, a impossibilidade de se conceder vantagens, aumentos, reajustes ou adequações de remuneração aos servidores públicos em sentido amplo, ficou previsto como exceção, na parte final do dispositivo retrocitado, a possibilidade de fazê-lo, desde que os atos sejam derivados de determinação legal anterior à calamidade pública.

23. Esta ressalva fundamenta-se no princípio da segurança jurídica, que garante a proteção da confiança nas relações e que tem seu fundamento no Estado Democrático de Direito.

24. Segundo José Afonso da Silva<sup>2</sup>, "*Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída*".

25. Segundo o Supremo Tribunal Federal, é necessária a observância da segurança jurídica nas relações jurídicas, garantindo a preservação das situações consolidadas no tempo:

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2006, pg. 133.



- O postulado da segurança jurídica, enquanto expressão do Estado Democrático de Direito, mostra-se impregnado de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público (RTJ 191/922), em ordem a viabilizar a incidência desse mesmo princípio sobre comportamentos de qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado, para que se preservem, desse modo, sem prejuízo ou surpresa para o administrado, situações já consolidadas no passado. A essencialidade do postulado da segurança jurídica e a necessidade de se respeitarem situações consolidadas no tempo, especialmente quando amparadas pela boa-fé do cidadão, representam fatores a que o Poder Judiciário não pode ficar alheio. Doutrina. Precedentes.

- O Poder Público (o Estado do Piauí, no caso), a pretexto de satisfazer conveniências próprias, não pode fazer incidir, retroativamente, sobre situações definitivamente consolidadas, norma de direito local que reduza, para os fins do art. 100, § 3º, da Constituição, o valor das obrigações estatais devidas, para, com apoio em referida legislação, submeter a execução contra ele já iniciada, fundada em condenação judicial também já anteriormente transitada em julgado, ao regime ordinário de precatórios, frustrando, desse modo, a utilização, pelo credor, do mecanismo mais favorável e ágil da requisição de pequeno valor, de aplicabilidade até então legitimada em razão dos parâmetros definidos no art. 87 do ADCT.

(RE 646.313 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 18-11-2014, 2ª T, DJE de 10-12-2014)

26. Desta forma, ainda que o momento seja de instabilidade jurídica, devido às diversas implicações econômicas nos gastos públicos causados pela pandemia do coronavírus, a segurança jurídica deve ser preservada, mantendo-se válidos os atos a ela anteriores.

27. Desta feita, verifica-se que as vedações da Lei Complementar n. 173/2020 não atingem a hipótese questionada, vez que o ato que o embasa é Lei anterior à calamidade pública, portanto, resguardada.

28. Acerca do procedimento propriamente dito, apresentado no caso hipotético, de majoração dos valores pagos a título de subsídio, em razão de ampliação dos limites legais, destaca-se alguns pontos.

29. A fixação dos subsídios dos Vereadores, conforme art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, deverá respeitar o princípio da anterioridade, sendo realizada pelas respectivas Câmaras Municipais, em cada legislatura para a subsequente.

30. Além disso, é necessário que sejam atendidos parâmetros limitadores, previstos na própria Constituição Federal (CF) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

a. percentualidade em relação ao valor percebido pelo Deputado Estadual

(art. 29, VI, CF);

- b. observância do limite de cinco por cento da receita do Município (art. 29,VII, CF);
- c. proibição de exceder o subsídio mensal, em espécie, do Prefeito (art. 37, XI,CF);
- d. proibição de que a repartição dos limites globais exceda 6% (seis por cento) da receita corrente líquida (art. 20, III, a, da LRF); e
- e. proibição de que a Câmara gaste mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento (art. 29-A, §1º, da CF/88).

31. Portanto, devido a esses limites, os valores que os *edis* terão direito a receber podem ter que se adequar a um montante inferior ao fixado. Esse é o caso questionado.

32. Ocorre que os limites podem se modificar, na medida em que os valores dos parâmetros, nos quais se basearam os critérios, se alterem. Por exemplo, os valores percebidos pelos agentes políticos elencados, os da receita do município, etc.

33. Em decorrência dessa mutabilidade e considerando que as leis que fixam os subsídios se estendem, em geral, por toda a legislatura, vislumbra-se ser possível, durante a sua vigência, que ocorra majoração dos subsídios, sem que haja qualquer alteração no texto legal.

34. Como bem mencionado pela Secretaria de Atos de Pessoal,

Nesses casos, não seria adequado falar-se em reajuste remuneratório, visto não ter havido qualquer modificação na legislação de regência, mas apenas uma majoração no limite utilizado como base de retenção para o valor dos mencionados subsídios, que, frise-se, estavam sendo pagos aquém do fixado pela legislação.

(grifo nosso)

35. Portanto, considerando-se as circunstâncias estabelecidas no questionamento, conclui-se pela possibilidade elevação do valor percebido por vereadores a título de subsídio, durante a vigência da Lei Complementar n. 173/2020, até o limite estabelecido na norma fixatória anterior à pandemia e

aplicável na presente legislatura (2021/2024), na ausência de nova fixação, vez que, além de se tratar de direito constitucionalmente assegurado, a situação se amolda à exceção prevista na parte final do inciso I, do art. 8º, da mencionada Lei Complementar, vale dizer, direito resguardado por legislação anterior ao estado de calamidade.

36. Diante de todo o exposto, amparado na fundamentação supra, nos termos do artigo 85, § 1º da Lei 15.958/2007, com redação acrescida pela Lei 17.288/2011, art. 83 do Regimento Interno, regulamentado pela Resolução Administrativa nº 232/2011, cujo artigo 6º, IV foi disciplinado pela Portaria n. 557/2011, proponho que o Tribunal Pleno adote a minuta de Acórdão Consulta que submeto à sua deliberação.

37. É a Proposta de Decisão.

Gabinete do Conselheiro Substituto Vasco C. A. Jambo, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em Goiânia, aos 27 de maio de 2020.

**Vasco C. A. Jambo**  
*Conselheiro Substituto – relator*