

PROTOCOLO Nº: 46673/21
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO AMAZONAS
INTERESSADO: LUIZ CARLOS CHIMILOSKI
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 214/21

Consulta. Câmara Municipal de Porto Amazonas. Fixação dos Subsídios dos Agentes Políticos Municipais. Interpretação do art. 8º, incisos I e VI, da Lei Complementar nº 173/2020. Efeitos a contar de 01/01/2022. Resposta à consulta.

Trata-se de Consulta da Câmara Municipal de Porto Amazonas relativo à aplicação de dispositivos da Lei Complementar nº 173/2020 em que se questiona nos seguintes termos:

“a) Qual a interpretação, em tese, da expressão “determinação legal anterior” Contida nos incisos I e VI, Art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, em relação à possível fixação de subsídios feita por lei municipal publicada anteriormente à entrada em vigência da referida lei federal?”

b) Qual o fundamento legal, em tese, contido na legislação federal que possa ser eventualmente aplicável para que não seja implementado o conteúdo normativo estabelecido, teoricamente, em uma lei municipal que estabeleceu subsídios para agentes políticos da atual legislatura, e que, em tese, tenha sido regular e formalmente aprovado pela legislatura anterior nos termos do Art. 29, VI da Constituição Federal antes de 28 de maio de 2020?”

Instrui a petição inicial o parecer jurídico (peça nº 4) ofertado pelo Procurador jurídico do legislativo, que entendeu, em síntese, que a Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020, trouxe regras específicas que vedaram, de forma expressa, qualquer ajuste remuneratório, o que implicou na impossibilidade de qualquer validade efetiva de eventual lei municipal cuja vigência iniciar-se-ia em janeiro de 2021. Aduziu, ainda, que da interpretação de dispositivos das Leis nº 4.657/42, LC nº 95/98, bem como da própria LC nº 173/2020, entende-se como “determinação legal anterior” a lei (federal, estadual, municipal ou distrital) que tenha sido veiculada anteriormente à 28 de maio de 2020, desde que a sua cláusula de vigência permita a produção de efeitos imediatos e gerais.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 2906/21 (peça nº 13), opinou pela resposta nos seguintes termos:

Com fundamento na interpretação do conteúdo disposto nos incisos I e VI do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 em conjunto com o artigo 6º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro a expressão “determinação legal

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

anterior” à calamidade pública deve ser entendida como a determinação legal que seja apta a produzir todos os seus efeitos de forma geral e imediata.

A lei municipal responsável por fixar o subsídio dos agentes políticos que tenha sido publicada antes do início de vigência da LC nº 173/2020, mas com previsão para surtir efeitos tão somente em momento posterior (legislatura subsequente) não possui efeitos gerais e imediatos, razão pela qual não está compreendida pela expressão “determinação legal anterior”. Dessa forma, naquilo que for contrária à lei de caráter nacional, deve ter sua eficácia suspensa, ainda que temporariamente (entre 20/03/2020 a 31/12/2021).

É, em síntese, o relatório.

No mérito, o cerne da presente consulta gira em torno das vedações constantes dos incisos I e VI do artigo 8º e, mais especificamente, acerca da regra de exceção aplicável a essas vedações compreendida na expressão “determinação legal anterior à calamidade”.

No caso destes autos, insta mencionar que o artigo 8º, inciso I¹, da Lei Complementar n. 173/2020, contempla exceção com relação aos incrementos salariais derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública, de modo que, caso o ato autorizativo (Lei em sentido formal) tenha sido editado antes do reconhecimento da situação emergencial, estaria supostamente abarcado pela exceção expressamente prevista na norma.

Ainda sobre a LC 173/20, importante consignar que o inciso VI² do artigo 8º proíbe a simples criação de quaisquer vantagens pecuniárias aos servidores públicos no mesmo período que proíbe a concessão de vantagens (inciso I), ressalvando essa criação em apenas três possibilidades: a) ordens judiciais; b) determinação legal anterior à calamidade pública; ou c) para servidores da área da saúde e assistência social que atuam no combate a pandemia do covid-19 (§ 5º do artigo 8º da LC nº 173/2020).

Registra-se, outrossim, que o artigo 7º da LC nº 173 de 2020, alterou o artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), proibindo, dentre outros, a concessão de aumento de despesas de pessoal no período de 180 dias anteriores ao término do mandato.

Diante desse contexto normativo, como o objetivo da lei complementar é resguardar os recursos públicos para o enfrentamento da pandemia e suas repercussões sanitárias e econômicas, é oportuna a reflexão acerca da

¹ 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;

² 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;

fixação dos subsídios dos agentes políticos, sobretudo quando a sua implementação implicar aumento da despesa pública, bem como os consectários daí decorrentes.

Sob esse prisma, convém pontuar que a LC nº 173/2020 deve ser interpretada à luz do que dispõe a Carta Magna, que disciplina que *o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para vigorar na subsequente* (CF/88, art. 29, VI). Ou seja, sob a égide da autonomia legislativa, para alterar o regramento legal dos subsídios, deve-se observar o princípio da anterioridade da legislatura, isto é, a edição da norma deve ocorrer em uma legislatura para vigorar na seguinte, sobretudo, quando se tratar de majoração, que ainda terá que observar o limite temporal imposto pela LRF.

Em outras palavras, tratando de matéria de índole constitucional, as vedações impostas pela LC nº 173/2020, especialmente em seu artigo 8º, não alcançam a fixação de subsídios dos agentes políticos. Contudo, referidos agentes públicos enquanto 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 após 31/12/2021.

Por tais fundamentos, não se vê óbice criado pela LC nº 173/20 para a fixação de subsídio de agentes políticos para a próxima legislatura. Todavia, para que seja considerada lícita, deve ser observada a restrição relativa ao período indicado na LC nº 173/20, quanto aos efeitos financeiros, que se aplica às unidades da Federação em que for reconhecido o estado de calamidade pública, nos termos do art. 65, § 2º, I da Lei Complementar nº 101/00.

Nesse passo, como bem assentou a unidade técnica, considerando que no caso da fixação do subsídio dos agentes políticos para a próxima legislatura a determinação legal apenas se perfectibiliza com o início da legislatura subsequente, não cabe falar em determinação legal anterior, pois a eficácia da norma apenas irradiou efeitos em momento posterior à publicação da LC nº 173/2020.

Por conseguinte, com fundamento na interpretação do conteúdo disposto nos incisos I e VI do artigo 8º da LC nº 173/2020 a expressão “determinação legal anterior” à calamidade pública deve ser entendida como a determinação legal que seja apta a produzir todos os seus efeitos de forma geral e imediata, não abarcando, portanto, a fixação de subsídios feita por lei municipal.

Assinale, ainda, com relação à definição acerca da eficácia temporal das proibições contidas nos incisos I e VI do artigo 8º, mais uma vez assiste razão à unidade instrutiva, uma vez que a calamidade pública foi reconhecida no país em 20 de março de 2020³, sendo este o marco temporal a ser considerado para fins de aplicação da restrição em voga, tendo em vista que a vedação posta pelo art. 8º da LC nº 173/2020 requer que a ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo

³ Decreto Legislativo n. 06/2020.

legislativo enquanto perdurar a situação, como dispõe expressamente o art. 65⁴ da LRF.

Nesse panorama, tendo em vista que o caput do artigo 8º, da Lei Complementar n. 173/20, estabelece que as medidas restritivas naquele artigo estabelecidas serão adotadas na ocorrência de calamidade, e considerando-se que esta é a situação fática vivenciada pelo ente federativo, entende-se que o termo inicial para vigência das respectivas medidas deve ser a efetiva situação de calamidade pública, formalizada por meio do Decreto Municipal.

A par disso, a lei municipal responsável por fixar o subsídio dos agentes políticos que tenha sido publicada antes do início de vigência da LC nº 173/2020, mas com previsão para surtir efeitos tão somente em momento posterior (legislatura subsequente) não possui efeitos gerais e imediatos, razão pela qual não está compreendida pela expressão “determinação legal anterior”. Dessa forma, naquilo que for contrária à lei de caráter nacional, deve ter sua eficácia suspensa, ainda que temporariamente (entre 20/03/2020 a 31/12/2021).

Colaciona-se, nesse sentido, precedentes consultivos de outras Cortes de Contas:

EMENTA: CONSULTA. SUBSÍDIO DOS VEREADORES. VEDAÇÃO DA MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS PARA A MESMA LEGISLATURA. OBRIGATORIEDADE DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. ARTIGO 29, INCISO VI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE CONCESSÃO DE REAJUSTE ATÉ DEZEMBRO DE 2021. ARTIGO 8º DA LC 173/2020. 1. **A Lei Municipal que fixará os subsídios dos vereadores deverá obedecer o princípio da anterioridade. Por tanto, deverá ser promulgada ainda no exercício corrente (último ano de legislatura), para surtir efeitos apenas na subsequente.** Saliemos que, de acordo com o artigo 44, parágrafo único, da Constituição Federal, “Cada legislatura terá a duração de quatro anos”. A construção legal disposta no art. 29, VI, da CF/88 impede a possibilidade de ocorrer autoconcessão de majoração dos próprios subsídios pelos Edis, já que a Câmara somente majorará os subsídios dos Vereadores que venham a compor a legislatura subsequente àquela que os majorou. 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 vereadores, 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, tendo seus efeitos produzidos somente a partir de 01 de janeiro de 2022.** (TCM/BA – CONSULTA - CÂMARA MUNICIPAL DE CENTRAL - PROCESSO Nº 09224/20 - PARECER Nº 00946-20, em 18 de junho de 2020). (grifou-se)

EMENTA: CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, FINANCEIRO. PANDEMIA DO “NOVO CORONAVÍRUS” (COVID-19). VEDAÇÕES DO ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. AUMENTO DE

⁴ “Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: (...)”

SUBSÍDIO DE AGENTES POLÍTICOS NO EXERCÍCIO DE 2021. IMPOSSIBILIDADE. 1. Os subsídios dos agentes políticos (vereadores, secretários, vice-prefeito e prefeito), observados os preceitos e limites consignados pelas Constituições Federal, Estadual e Leis Orgânicas Municipais, deveriam ser fixados em ato próprio, em 2020, para a legislatura subsequente (2021/2024), entretanto, os efeitos financeiros de eventuais majorações ficam suspensos até 31/12/2021, passando a vigorar a partir de 01/01/2022. 2. Os efeitos financeiros de eventuais majorações 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 n.º 173/2020. 3. Deverão ser praticados, até 31/12/2021, os mesmos valores de subsídios estabelecidos em dezembro de 2020, aos agentes políticos municipais, independentemente da previsão e incidência de novos atos de fixação. (TCM/PA. CONSULTA. Prefeitura Municipal de Placas. Processo n.º: 202100123-00. Data: 03/12/21).

Em virtude dessas considerações, o entendimento defendido pode ser sustentado sob a perspectiva finalística da norma, cujo objetivo primordial consiste em impedir, de maneira temporária, a elevação da despesa em todos os entes federativos, de modo a assegurar o direcionamento de recursos às ações de enfrentamento da pandemia, como decidiu o Supremo Tribunal Federal ao reconhecer a constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020⁵.

Posta assim a questão, é de se dizer que se encontram vedadas entre 20/03/2020 até 31/12/2021 todas as situações elencadas pelo artigo 8º, da LC 173/20, sobretudo a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, de modo que os efeitos financeiros relativos à fixação dos subsídios com eventual alteração/majoração com relação à atual legislatura somente terão início a partir de 1º de janeiro de 2022.

Ante o exposto, este Ministério Público de Contas entende pela admissibilidade da Consulta e, no mérito, **acompanha o opinativo da unidade técnica**, nos termos da resposta contida na Instrução nº 29/2021-CGM (peça nº 13).

Curitiba, 7 de outubro de 2021.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

⁵ Supremo Tribunal Federal, ADI 6.525, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 15/03/2021, publicação em 23/03/2021.