



PROCESSO Nº: 08130/20
INTERESSADO: Tribunal de Contas dos Municípios
ASSUNTO: Consulta para elaboração de minuta de Instrução Normativa

PARECER Nº 3322/2020

Trata-se de solicitação de parecer pelo Secretário de Controle Externo da Secretaria de Atos de Pessoal, objetivando obter o entendimento deste Tribunal acerca da questão relativa à licitude da fixação de subsídio de agentes políticos após a entrada em vigor da Lei Complementar nº 173/20 e, em caso positivo, se haveria limitações.

A Secretaria de Atos de Pessoal, mediante o Parecer nº 001/20, considerando que o intuito da lei não é proibir as Administrações Públicas de fixar o subsídio dos agentes políticos e sim restringir os gastos de pessoal, em razão das despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia, concluiu ser lícita a fixação de subsídios de agentes políticos após a entrada em vigor da LC nº 173/20, desde que os valores dos subsídios sejam os mesmos fixados para a atual legislatura, com as atualizações posteriores, decorrentes das revisões gerais anuais, devidamente registrados nesta Corte e observados os demais requisitos por ela elencados na referida peça técnica.

É o relatório. Segue manifestação.

Com o fim de embasar a elaboração de Instrução Normativa em matéria relacionada à sua área de atuação, indaga o Secretário de Controle Externo da Secretaria de Atos de Pessoal:

É lícita a fixação de subsídios de agentes políticos após a entrada em vigor da Lei Complementar Federal nº 173/20? Se sim, existem limitações?



Com base na hierarquia das normas, partamos da Constituição Federal, que confere fundamento de validade a todas as demais e estabelece a diretriz de todo o nosso ordenamento jurídico, para buscarmos a resposta pretendida e que, acerca do tema, 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**; ([Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998](#))

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](#))

(...)

VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992](#))

Art. 37. **A administração pública** direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:

(...)

Mais adiante, ao tratar dos orçamentos, dispõe:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: ([Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) ([Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020](#))



I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) (grifei)

A primeira questão que se coloca relaciona-se à observância dos dispositivos constitucionais para a fixação por lei de iniciativa da Câmara Municipal do subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais e ao princípio da anterioridade na fixação do subsídio dos Vereadores, bem como outras normas relacionadas ao tema, inclusive quanto aos limites máximos, e os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica.

Em seguida, imprescindível atentar-se para as normas fiscais, visto que a Constituição Federal a elas nos remete expressamente. Nesse ponto, a Lei Complementar nº 101/00¹, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, conceitua, define e estabelece limites para as despesas com pessoal, nos seguintes termos:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

(...)

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

(...)

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens

¹ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).



peçoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

(...)

Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, **não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:**

(...)

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

De acordo com as definições legais acima, vê-se que o subsídio dos agentes políticos está abrangido pelo conceito de 'despesa com pessoal', entrando, portanto, no cômputo total dos gastos do ente federativo com essa finalidade e devendo, assim, observar os limites postos pela lei fiscal.

Em face da excepcionalidade de calamidade pública causada pela pandemia e ante um necessário rearranjo na destinação prioritária de recursos públicos, foi editada e publicada em **28.05.2020** a Lei Complementar nº 173/20, com vigência temporária², visando instituir uma espécie de regime fiscal provisório, que possibilitasse o reequilíbrio das finanças públicas, com o estabelecimento de um Programa de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), promovendo, para tanto, a alteração de alguns pontos da Lei Complementar nº 101.

Nesse contexto, interessa-nos aqui, para a finalidade pretendida na inicial, o disposto especialmente nos arts. 7º e 8º da norma em referência, que assim dispõe:

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;

² Art. 1º Fica instituído, nos termos do [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), **exclusivamente para o exercício financeiro de 2020**, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). (grifei)



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)

“Art.

65.

.....
.....

[§ 1º](#) Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

(...)

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I - aplicar-se-á exclusivamente:

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II - **não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.**

(...)



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).

Do texto legal citado, 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 a mesma seja considerada lícita, devem ser observadas todas as normas que regem a matéria, **além da restrição relativa ao período indicado na LC nº 173/20, quanto aos efeitos financeiros**, que se aplica exclusivamente 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.

Assim sendo, caso haja alteração/majoração do subsídio dos agentes políticos, observados o limite legal, os prazos estabelecidos para os atos que provoquem aumento de despesa, os critérios estabelecidos na Lei Orgânica do Município e os tetos remuneratórios, **não poderão surtir efeitos financeiros até 31 de dezembro de 2021** e, sim, somente a partir de **01 de janeiro de 2022**.

Nesse sentido também o entendimento do TCM/BA, que se pronunciou em consulta formulada por jurisdicionado no Processo nº 09224e20³:

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 ao princípio da anterioridade. Portanto, deverá ser promulgada ainda no exercício corrente (último ano de legislatura), para surtir efeitos apenas na subsequente. Salientamos que, de acordo com o artigo 44, parágrafo único, da Constituição Federal, “Cada legislatura terá a duração de quatro anos”. A construção legal

³ <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/09224e20.odt.pdf>



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. (grifei)**

Tal entendimento destoa, portanto, do posicionamento da Unidade Técnica, quanto à incidência do inciso III do art. 21, da Lei Complementar nº 101/00 na fixação do subsídio dos agentes políticos. A referida tese é no sentido de que “mesmo após o período de vedação de aumento de despesas estabelecido pela LC nº 173/20, a parcela excedente à inflação não poderá ser aplicada por ofensa ao referido dispositivo legal”.

A fixação dos subsídios dos agentes políticos, assim como a revisão geral anual têm o mesmo fundamento de validade. Ambos são autorizados e assegurados pela Constituição Federal, arts. 29, incisos V e VI, e 37, X, respectivamente, observadas as regras postas pela própria Carta e pelas normas fiscais às quais faz menção expressa, de tal modo que não se verifica proibição - e nem poderia haver ante uma norma constitucional - à fixação de subsídio que preveja alteração/majoração, tendo sido vedado **expressamente pela LC nº 173/20 que se dê efeitos financeiros a essa previsão até o dia 31.12.2021.**

Não obstante o art. 21, III da LC nº 101/00, referir-se à despesa com pessoal aparentemente de forma geral, trata-se, na verdade, do aumento da despesa decorrente de lei e que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no seu art. 20.

Tal disposição não se nos afigura aplicável aos subsídios dos agentes políticos, que poderão ser fixados para a próxima legislatura, estando submetido, portanto, à norma do *caput* do art. 8º e ao seu inciso I, da LC nº 173/20, que proíbe que essa concessão de aumento, reajuste ou adequação se efetive até 31.12.2021.



Com relação ao conceito de aumento de despesa nesse contexto, socorremos novamente de parecer jurídico emitido em outro processo consultivo no TCM/BA acerca do tema⁴:

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

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

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

Em caminho semelhante seguiram as orientações disponibilizadas aos Jurisdicionados por esta Corte de Contas, no “Guia de Orientações aos Gestores Municipais – Encerramento de Mandato 2016”: “(...) A respeito do aumento com gastos de pessoal, convém atentar que a regra geral estabelecida no parágrafo anterior admite algumas exceções. Assim, a despesa poderá aumentar se a receita corrente líquida (base de cálculo) acompanhar este crescimento (parágrafo único do art. 21 da LRF). O parâmetro a ser observado é o percentual de gastos com o pessoal (despesa total com pessoal/receita corrente líquida).

(...)

Fundamental alertar ao Gestor, que a medida pretendida além de necessitar de prévia previsão orçamentária, requer obediência aos limites impostos na Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei das Eleições (vedações elencadas no art. 73, da Lei nº 9.504/97) e se implicar no aumento da despesa com pessoal, deve, também, atender à temporaneidade fixada no art. 8º, da LC nº 173/2020, que, em face do estado de calamidade pública derivado da pandemia causada pelo COVID-19, proibiu a todos os Entes da Federação atingidos pelo novo coronavírus, até 31 de dezembro de 2021, a prática dos atos ali especificados.

(...)

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

⁴ Processo nº 09065e20 – TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA AJU: ASSESSORIA JURÍDICA ORIGEM: MUNICÍPIO DE SERRA DOURADA PROCESSO Nº 09065e20 PARECER Nº 00951-20 (F.L.Q.)



corrente líquida) alcance um crescimento suficiente a compensar o aumento da despesa com pessoal. (grifei)

Parece-nos que essa proibição de aumento de com pessoal em parcelas posteriores ao mandato referida pelo inciso III do art. 21 da Lei Complementar nº 101/00, alterada pela LC nº 173/20, refere-se àquelas que concedem aumento aprovado por lei que tenha programado aumentos escalonados para determinada carreira, por exemplo, após a edição da norma em referência e que, portanto, tem natureza diversa do subsídio a ser fixado, nos termos do art. 39, § 4º da Constituição Federal.

Em artigo acerca do referido dispositivo legal, intitulado 'O difícil novo artigo 21 da LRF', Sérgio Ciquera Rossi, Secretário-Diretor-Geral do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, assim discorre:

O inciso III diz que é nulo de pleno direito aquele ato "de que resulte aumento de despesa de pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de poder ou órgão referido no artigo 20".

A leitura mais apressada levaria à conclusão de que qualquer concessão conferida de forma a resultar em aumento de despesa seria objeto de cessação. Isso seria lógico ou razoável? A meu ver, não!

A concessão cessaria acaso houvesse aumento de despesa que implicasse na imediata recondução aos limites previstos na lei. Isso porque a nova lei diz que é nulo de pleno direito o aumento de despesa, inclusive no período de recondução — ou seja, haveria de se encontrar uma fórmula daquelas previstas no artigo 169 ou na LRF na acomodação dos limites previstos. Tenha-se presente que a medição da despesa de pessoal não se faz no valor nominal da folha e, sim, sobre a equação econômico-financeira entre receita e despesa.

Dessa forma, se eventual concessão não implicar na alteração ou na superação do percentual de limite previsto na LRF, não haverá necessidade de qualquer medida.

(...)

Proíbe-se com isso, a transferência de compromissos que onerem orçamentos de mandatos posteriores.

Interessante que **essas vedações são muito mais severas do que aquelas contidas nos incisos I a IX do artigo 8º da mesma Lei nº 173, de 2020. Porque aquelas têm tempo certo de duração, ou seja, até 31 de dezembro de 2021, enquanto as outras instalaram-se de modo permanente, o que cria consideráveis obstáculos a quaisquer ações de revisões de políticas remuneratórias de servidores.**

Antes a não recondução das despesas aos limites desaguavam nas proibições do § 3º do mesmo artigo 23. Agora, a extensão conferida à nulidade de pleno direito aos causadores do aumento das despesas pode ensejar, sim, a meu ver, processos de



apuração de responsabilidade e até improbidade administrativa, que, convenhamos, não é cenário nada confortável aos ordenadores de despesas.

Desse modo, pode-se concluir que só há um caminho a trilhar e que consistirá no **exato e adequado planejamento da gestão governamental tão almejado pela LRF**, de modo que se mantenha equilibrada receita e despesa, sem o que não haverá luz no caminho, a menos que a arrecadação em algum tempo volte a crescer de modo consistente, que mantenha o percentual de gastos de pessoal abaixo dos limites previstos na lei.⁵

Assim sendo, **se a fixação do subsídio dos agentes políticos sujeita-se à norma prescrita pelo caput do art. 8º e seu inciso I, da LC nº 173/00**, cuja proibição tem tempo certo de duração, **não há como incidir sobre ela também as vedações postas pelo art. 21, III da LC nº 101/00**, como aduz a Especializada, eis que estas últimas disposições estão instaladas de modo permanente, criando obstáculos para quaisquer ações de revisões de políticas remuneratórias de servidores.

Se se entende que a fixação de subsídio está sujeita à norma prescrita pelo art. 8º da LC nº 173/20, e essa nos parece ser a leitura mais consentânea com a Constituição Federal, pelas razões já expostas acima, e esse dispositivo da lei fiscal somente veda a concessão de aumento reajuste ou adequação até 31 de dezembro de 2021 – tendo assim a proibição limitada até essa data, não tem como sujeitar-se também à norma do art. 21, III da LC nº 101/00, que, como afirma o Secretário-Diretor-Geral do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Sérgio Ciquera Rossi, trata-se de vedação permanente e, portanto, ultrapassa o marco temporal fixado pelo art. 8º da LC nº 173/20.

Em que pese a Lei Complementar nº 173/20 não mencionar expressamente em seu texto a hipótese de revisão geral e anual, tal possibilidade está assegurada pelo art. 37, X, Constituição Federal, sendo assim, estabelece no inciso VIII do seu art. 8º, **que a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória está vinculada ao índice de variação do IPCA**, possibilitando a reposição inflacionária de anos anteriores e não pagas.

Embora haja tal permissão, importante registrar que o atual cenário, provocado pela pandemia do novo coronavírus, gerou uma série de impactos econômicos, a exemplo da queda na arrecadação de impostos, sendo ignorada toda a dimensão dos efeitos que ainda decorrerá dessa situação. Recomendável, portanto, que

⁵ <https://www.conjur.com.br/2020-ago-01/sergio-rossi-difícil-artigo-21-lrf>



se evitem ações governamentais que acarretem aumento de despesa, para que não se agrave ainda mais a situação financeira dos municípios.

Por fim, mas não menos importante, devem ser observadas as recomendações, determinações e orientações contidas na Instrução Normativa nº 04/12 deste Tribunal.

De todo o exposto, discorda este Ministério Público de Contas dos seguintes pontos da minuta de IN aqui apresentada, pelas razões expostas:

I - de seu art. 1º:

Art. 1º Orientar os gestores de que, na hipótese de que trata o art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, em virtude da Lei Complementar Federal nº 173/20, ficam proibidos de fixar os valores dos subsídios de seus agentes políticos, para legislatura de 2021/2024, 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.

A Lei Complementar nº 173/20 não veda a fixação dos subsídios dos agentes políticos para a legislatura 2021-2024. Referida norma proíbe, em seu art. 8º, I, a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou órgão até 31 de dezembro de 2021⁶.

O índice estabelecido pelo inciso VIII do art. 8º da LC nº 173/20 deve ser aplicado caso haja a revisão geral, assegurada pelo art. 37, X da Constituição Federal. E aí não será apenas para o subsídio dos agentes políticos, mas também para a remuneração dos servidores⁷.

⁶ 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;

⁷Art. 8º (...)

(...)

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](#);



II – de seu art. 2º:

Art. 2º Na hipótese de fixação em valores corrigidos acima da inflação, para efeito de registro e controle dos gastos, o TCMGO anotarà o valor fixado até o limite da inflação do período, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), vedado o pagamento do valor excedente por caracterizar aumento remuneratório.

Não há proibição para a fixação do subsídio acima desse índice. A vedação é para que o aumento que esteja previsto na lei que o fixar só poderá ter efeitos financeiros a partir de 1º.02.2022, assim como não poderá haver nenhuma retroatividade⁸.

III- de seu art. 2ª, § 1º e, conseqüentemente, § 2º:

§ 1º. Mesmo após o período de vedação de aumento de despesas estabelecido pela Lei Complementar nº 173/20 (até 31 de dezembro de 2021), a parcela excedente à inflação não poderá ser aplicada por ofensa ao art. 21, inciso III da LRF.

§ 2º O Tribunal poderá julgar inaplicável, por vício de legalidade, quaisquer cláusulas de retroatividade das parcelas excedentes à variação da inflação de que trata o caput deste artigo.

Conforme já exposto acima, ou aplica-se a norma do art. 8º, I, da Lei nº 173/20, que é temporária, **ou aplica-se a regra do art. 21, III da LC nº 101/00, instalada de modo permanente.** A interpretação **mais consentânea com a Constituição Federal é que seja aplicada à fixação do subsídio a norma do art. 8º, I da LC nº 173/20, cuja vedação tem tempo certo de duração.**

De tal modo que, ultrapassado esse limite temporal fixado pela LC nº 173/20, em seu art. 8º, para a concessão de que trata o seu inciso I e havendo a devida

⁸Art. 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;
(...)

§ 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.



observância às demais normas que regem o caso, por todas as razões já expostas, não nos parece cabível essa disposição.

Isso posto, entende este Órgão Ministerial ser **lícita a fixação de subsídios de agentes políticos após a entrada em vigor da Lei Complementar Federal nº 173/20, desde que:**

1- sejam observadas as disposições constitucionais estabelecidas no art. 29, incisos **V, VI e VII e art. 169;**

2- a concessão de **aumento, reajuste ou adequação** de remuneração a **membros de Poder ou de órgão**, como no caso em questão, relativa àqueles entes municipais que tiveram reconhecida a situação de calamidade pública, nos termos do art. 65 da LC nº 101/00, **somente produza efeitos financeiros a partir de 1º.01.2022**, em razão do disposto no art. 8º, I da LC nº 173/20, **vedada qualquer cláusula de retroatividade, nos termos do § 3º do referido dispositivo legal;**

3- seja demonstrado o atendimento às exigências impostas pelo art. 169, § 1º da Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 101/00 quanto aos limites de despesas com pessoal;

4- caso se adote a medida prevista no inc. VIII do seu art. 8º em relação à revisão geral e anual, conforme assegurada pelo art. 37, X, da Constituição Federal, na qual o subsídio de agente político está incluído, que seja feita com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);

5- observada a recomendação deste tribunal, consignada no 1º da IN nº 04/12, com base no disposto na EC nº 107/20, que alterou a data das eleições municipais e os prazos eleitorais respectivos; e cumprida a determinação do art. 2º da referida normativa, bem como todas as demais orientações ali contidas.

Ministério Público de Contas, em Goiânia, aos 24 de setembro de 2020.

JOSÉ GUSTAVO ATHAYDE
Procurador-Geral de Contas

Reycilane Araújo