TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
_____
MINAS GERAIS

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 16/11/11

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO

PROCESSO Nº 850200 – ASSUNTO ADMINISTRATIVO - PLENO

PROCURADOR PRESENTE À SESSÃO: GLAYDSON MASSARIA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Processo nº 850.200

Natureza: Assunto Administrativo

Órgão/Entidade: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

I – RELATÓRIO

Trata-se de assunto administrativo no qual o Conselheiro-Presidente deste Tribunal suscita questão de ordem, referente à contradição existente entre a decisão proferida na sessão plenária de 06/04/11, nos autos da Consulta nº 833.219, e o entendimento mais recente do Tribunal, firmado na Consulta nº 804.546, na sessão de 18/08/10.

A controvérsia se instaurou quando o Tribunal Pleno aprovou o voto do Conselheiro Elmo Braz na Consulta nº 833.219, considerando legítima a concessão de férias remuneradas acrescidas de um terço e décimo terceiro salário **aos agentes políticos, desde que previstos em lei, obedecido o princípio da anterioridade**, que rege a fixação da remuneração devida a esses agentes, e os limites constitucionais referentes ao total da despesa com pessoal.

A referida decisão se mostrou contrária à resposta à Consulta nº 804.546, proferida na sessão plenária de 18/08/10, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio, segundo a qual a fixação da remuneração e do décimo terceiro subsídio a prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais **não se submete ao princípio da anterioridade**.

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
_____
MINAS GERAIS

O Conselheiro-Presidente ressalta a necessidade da uniformização do entendimento acerca do instrumento normativo adequado para a fixação do subsídio e do décimo terceiro subsídio aos agentes políticos, em especial aos vereadores, uma vez que a matéria tem sido tratada de forma divergente nesta Casa, existindo consultas decidindo pela sua fixação por lei ou resolução, outras admitindo apenas por meio de lei.

Ainda, segundo o Conselheiro Antônio Carlos Andrada, a resposta à Consulta nº 833.219 reflete os entendimentos consubstanciados nas Súmulas nºs 72 e 91 da Corte de Contas, que estão com eficácia suspensa, em razão do posicionamento mais recente do Tribunal no sentido de que a fixação dos subsídios e do décimo terceiro subsídio aos prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais não se submete ao princípio da anterioridade.

De acordo com os enunciados de súmulas:

> SÚMULA 72 (ENUNCIADO COM EFICÁCIA SUSPENSA – PUBLICADO NO DIÁRIO OFICIAL DE CONTAS DE 01/12/10 – PÁG. 03)
> A remuneração dos agentes políticos municipais deve ser fixada em cada legislatura para vigorar na subseqüente.
>
> SÚMULA 91 (SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA EXPRESSÃO "VOTADA NA LEGISLATURA ANTERIOR, PARA PRODUZIR EFEITO NA SUBSEQÜENTE, TENDO EM VISTA O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE CONSTANTE DO INCISO V DO ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL"- PUBLICADA NO DIÁRIO OFICIAL DE CONTAS DE 01/12/10 – PÁG. 03)
> O pagamento do 13º salário ao agente político, somente, se legitima através da lei votada na legislatura anterior, para produzir efeito na subseqüente, tendo em vista o princípio da anterioridade constante do inciso V do art. 29 da Constituição Federal.

Submetida a questão ao Tribunal Pleno, na sessão de 27/04/11, decidiu-se, por unanimidade, pela suspensão da parte, cujos efeitos ainda não se encontravam suspensos, do Enunciado de Súmula nº 91, pela autuação da matéria como assunto administrativo e sua consequente distribuição (fls. 07/08).

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
MINAS GERAIS

Distribuídos à minha relatoria (fl. 10), encaminhei os autos à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, que apresentou o estudo técnico de fls. 13/32, concluindo pela não aplicação do princípio da anterioridade na fixação do subsídio e do décimo terceiro subsídio a prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, bem como pela possibilidade de a fixação do subsídio e do 13º subsídio aos vereadores ser realizada mediante resolução ou lei.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Analisado os autos, especialmente o levantamento feito pelo Conselheiro-Presidente às fls. 05/06 e o estudo técnico de fls. 13/32, verifico que não há um entendimento pacificado sobre a matéria tanto na doutrina quanto na jurisprudência pátrias, fato que tem contribuído para que o Tribunal adote posicionamentos divergentes, gerando interpretações conflitantes não apenas entre consultas, como também entre consultas e enunciados de súmulas.

In casu, o Tribunal Pleno, manifestou-se na Consulta nº 833.219 de forma contrária ao entendimento adotado nos autos da Consulta nº 804.546, bem como em contradição com a consolidação bienal de enunciados de súmulas aprovada na sessão de 06/04/11, que manteve a suspensão da eficácia do Enunciado de Súmula nº 72 e de parte do Enunciado de Súmula nº 91.

Diante da instabilidade de decisões gerada, o Tribunal Pleno decidiu pela autuação do presente assunto administrativo objetivando a uniformização do entendimento desta Casa sobre o tema.

A questão posta pelo Conselheiro-Presidente é de extrema relevância e desafia posicionamento firme deste Tribunal, enquanto órgão de controle, responsável por fiscalizar a gestão dos bens e recursos públicos, bem como pela correta orientação dos jurisdicionados para atingir o fiel cumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais no tocante à gestão pública.

Em razão disso, entendo que a matéria merece ser claramente definida para que o Tribunal realmente cumpra sua função pedagógica, no sentido de orientar os

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
MINAS GERAIS

jurisdicionados que aqui prestam contas, preservando a legalidade das despesas decorrentes do pagamento de décimo terceiro salário aos agentes políticos dos 853 municípios do Estado de Minas Gerais.

A solução da vicissitude das decisões reclama não apenas uma hermenêutica baseada nos princípios do Direito, mas, sobretudo, a análise histórica acerca do tratamento conferido à matéria pela Constituição da República de 1988, por meio da interpretação teleológica das alterações sofridas pelo texto constitucional ao longo do tempo.

Quando da promulgação da Carta da República, o inciso V do art. 29 tratou conjuntamente da remuneração dos prefeitos, vice-prefeitos e dos vereadores, estabelecendo que a remuneração dos referidos agentes políticos seria fixada pelo Poder Legislativo, para a legislatura subseqüente, ou seja, observado o princípio da anterioridade, mantendo dessa forma a simetria no tratamento conferido aos membros dos poderes Executivo e Legislativo, garantindo a harmonia entre os poderes em obediência ao estabelecido pelo art. 2º da CR/88.

Segundo o inciso V do art. 29 da CR/88, [em sua redação original:]

> 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 - remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subseqüente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2.º, I;

A Constituição do Estado de Minas Gerais trata do tema, em seu art. 179, *caput*, em simetria com a Constituição da República (texto original):

> Art. 179 – A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e do Vereador será fixada, em cada legislatura, para a subseqüente, pela Câmara Municipal.

Porém, o texto da Constituição da República passou por diversas alterações que não foram acompanhadas pela Constituição do Estado. A primeira mudança

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
_____
MINAS GERAIS

sofrida pelo artigo 29 da CR/88 foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 01/92 que, ao incluir os incisos VI e VII renumerando os demais, fixou expressamente os limites à remuneração dos edis, *in verbis:*

> Art. 29 (...):
> (...)
> VI - a remuneração dos Vereadores corresponderá a, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais, ressalvado o que dispõe o art. 37, XI;
> VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município;

A segunda alteração foi promovida pela Emenda Constitucional nº 19/98, que estabeleceu tratamento diferenciado entre os membros dos Poderes Legislativo e Executivo. A nova redação retirou a palavra "vereadores" do inciso V e incluiu a expressão "secretários municipais", passando o subsídio dos edis a ser disciplinado separadamente no inciso VI:

> Art. 29 (...):
> (...)
> 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;
> VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Com a nova redação, introduzida pela EC nº 19/98, passou a não ser mais obrigatória a observância do princípio da anterioridade para a fixação dos subsídios dos prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais.

No entanto, como a Constituição Mineira não foi modificada para se adequar à mudança e garantir a manutenção da simetria do tratamento conferido pela Carta da República à matéria, instalou-se a controvérsia.

Existem aqueles que defendem a obrigatoriedade da observância do princípio da anterioridade inclusive no caso específico dos membros do Poder

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS
Taquigrafia
Fl. _____

Executivo, com fundamento na Constituição Mineira e nos princípios da moralidade, impessoalidade, razoabilidade e da finalidade pública.

Por outro lado existe a corrente, a qual me filio, que entende que a observância do princípio da anterioridade não se mostra obrigatória no caso específico dos agentes políticos do Poder Executivo.

Segundo essa corrente, não é obrigatória a observância do princípio da anterioridade para os agentes políticos do Poder Executivo em razão do disposto no art. 29, V, da Constituição da República, que deixou de trazer tal imposição, bem como diante do princípio federativo e da autonomia dos municípios.

Ainda, segundo esse entendimento, a anterioridade normalmente se justifica para evitar que o agente "legisle em causa própria", em patente afronta aos princípios da moralidade, impessoalidade, razoabilidade e da finalidade pública. Todavia, quando estamos tratando de prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, a fixação de seus subsídios decorre de lei cuja iniciativa é do Poder Legislativo, não havendo assim que se falar em "legislar em causa própria", pelo que desnecessária a observância do mencionado princípio, [o da anterioridade.]

Conforme estudo realizado pela Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, a melhor interpretação a ser conferida à matéria é considerar que a Constituição da República revogou a parte do texto da Constituição do Estado que prevê a aplicação do princípio da anterioridade aos agentes políticos do Poder Executivo.

Cumpre ressaltar que a Magna Carta, em seus arts. 1º e 18, assegurou autonomia própria aos entes federados, não podendo a Carta Mineira adentrar na esfera de competência dos municípios, estabelecendo obrigação que a Constituição da República não prevê, o que consubstanciaria ofensa ao princípio federativo.

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
_____
MINAS GERAIS

Dessa forma, conclui-se que, com as alterações introduzidas no texto constitucional pela EC nº 19/98, apenas a regulamentação da remuneração dos vereadores passou a estar adstrita à observância do princípio da anterioridade.

Assevere-se que, nessa nova sistemática, inserida pela EC nº 19/98, a fixação dos subsídios dos edis, do mesmo modo como estabelecido para os prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, manteve-se condicionada à existência de lei prévia que, embora fosse de iniciativa da Câmara Municipal, deveria passar pelo crivo do Chefe do Poder Executivo, o qual possui competência para vetá-la ou sancioná-la.

A última alteração sofrida pelo art. 29 foi promovida pela Emenda Constitucional nº 25/00 que preservou a sujeição da fixação da remuneração dos vereadores ao princípio da anterioridade, mas retirou a necessidade da regulamentação ser feita por lei em sentido formal, passando o Poder Legislativo a disciplinar os subsídios de seus membros, mediante ato próprio, interno e não complexo, ou seja, uma resolução, lei em sentido material, *in verbis:*

> Art. 29 (...):
> (...)
> VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subseqüente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

Nesse ponto, considero que a resolução é o instrumento normativo adequado para regulamentar a concessão do subsídio aos vereadores, conquanto não vislumbre qualquer irregularidade, **caso haja previsão na lei orgânica do município**, de a Câmara Municipal optar pelo processo legislativo mais complexo e promulgar uma lei em sentido formal disciplinando a matéria.

Entendo que, diante da autonomia do município, os vereadores, exercendo o poder de auto limitação, possuem a prerrogativa de, na lei orgânica do município, estabelecer que a disciplina de seus subsídios deva ser feita mediante lei em sentido formal. Entretanto, na ausência de previsão nesse

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS
Taquigrafia
Fl. _____

sentido o ato normativo correto para regulamentar a matéria é a resolução, lei em sentido material.

Em relação ao décimo terceiro salário (gratificação natalina), cuja legitimidade do recebimento pelos agentes políticos é reconhecida por esta Corte de Contas e pela jurisprudência pátria[1] enquanto direito social, estando previsto no inciso VIII do art. 7º da Constituição da República[2], e sendo aplicável a todos os ocupantes de cargo público *lato sensu* em razão do disposto no § 3º do art. 39 da CR/88[3], devemos evidenciar duas situações distintas, quais sejam, a sua fixação e a regulamentação da forma de pagamento.

No que tange à fixação, entendo não haver necessidade de norma estabelecendo o valor do benefício, pois, segundo a Carta da República, o valor da gratificação natalina corresponde exatamente ao **valor da remuneração integral**, *in casu*, o subsídio do agente político.

Nesse contexto, devemos esclarecer que o décimo terceiro salário é um direito que decorre automaticamente da Constituição da República, consistindo o inciso VIII do art. 7º em norma de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata, por isso auto-aplicável, que independe da edição de qualquer ato infraconstitucional para a viabilização do direito nela garantido. Dessa forma, o simples fato de existir a previsão na Carta Política já garante ao agente público o direito de receber o décimo terceiro salário **com base no seu subsídio ou na sua remuneração.** Em relação ao seu valor, não há necessidade de norma específica, uma vez que reflete o valor integral do subsídio/remuneração.

Assim, entendo que, ao fixar o valor do subsídio, ressaltando-se nesse caso a necessidade de serem observadas as regras do art. 29 da CR/88 nos termos já explanados, estar-se-á, por via reflexa, fixando o valor do décimo terceiro

[1] Ver decisões do TJMG na ADI nº 1.0000.09.507894-5/000, publicada em 03/12/10; ADI nº 1.0000.09.499737-6/000, publicada em 21/01/11. Ver decisão do STJ no Resp nº 742.171, publicada em 04/08/08.
[2] Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;
[3] Art. 39 (...): § 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
MINAS GERAIS

salário, razão pela qual não há que se falar em ato normativo específico visando apenas à fixação da gratificação natalina.

Em se tratando da regulamentação da forma de pagamento do benefício, embora ela não seja obrigatória, uma vez que o décimo terceiro salário é um direito decorrente de norma constitucional auto-aplicável, na hipótese de o município decidir editar norma reguladora da forma de fruição desse direito por seus destinatários, entendo que não há necessidade de ser observado o princípio da anterioridade.

Nesse caso, imperioso ressaltar que, com base no princípio do paralelismo das formas, tratando-se de agentes políticos do Poder Executivo, a gratificação natalina, quando regulamentada, deve ser mediante lei em sentido formal, em cumprimento ao mandamento constitucional. Por sua vez, no caso específico dos vereadores, a regulamentação do benefício deve ser feita por resolução, lei em sentido material, sendo admitida a utilização de lei em sentido formal, quando a lei orgânica do município assim o dispuser.

Por fim, advirto que em qualquer um dos casos, é imprescindível a observância dos limites de despesa com pessoal dispostos na Constituição da República e na legislação infraconstitucional.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto concluo que, em relação aos agentes políticos do Poder Executivo municipal (prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais), a fixação e a regulamentação da forma de pagamento do subsídio dependem de lei, em sentido formal, cuja iniciativa é do Poder Legislativo, não estando condicionada à observância do princípio da anterioridade.

Por sua vez, o subsídio dos vereadores deve ser fixado e disciplinado por resolução, lei em sentido material, sendo admitida a utilização de lei em sentido formal quando, expressamente, a lei orgânica do município assim o dispuser, devendo, em qualquer um dos casos, ser observado o princípio da anterioridade.

TRIBUNAL DE CONTAS Taquigrafia Fl. _____ MINAS GERAIS

Considerando que o décimo terceiro salário de todos os agentes políticos, [públicos em geral,] indistintamente, decorre da própria Constituição da República e, diante da autoaplicabilidade do inciso VIII do art. 7º da CR/88, não é necessária a existência de norma para que seus titulares façam jus ao seu recebimento. Na hipótese de ser disciplinada a forma de fruição do direito, não há que se observar o princípio da anterioridade, devendo a regulamentação ser feita mediante lei formal em se tratado de agentes políticos do Poder Executivo, e por meio de resolução, lei material, no caso dos vereadores, sendo admitida a lei formal se houver previsão na lei orgânica do município.

Advirto que, na disciplina remuneratória de todos os agentes públicos, devem ser respeitados os limites de despesa com pessoal dispostos na Constituição da República e na legislação infraconstitucional.

Tendo em vista a repercussão da matéria para os jurisdicionados desta Corte de Contas, dê-se ampla publicidade da deliberação decorrente deste processo.

Por fim, a cópia desta decisão deverá ser encaminhada à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula para subsidiar a revisão dos Enunciados de Súmula nºs 72 e 91, nos termos do art. 123, VII, da Resolução nº 06/11.

É como voto, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Também acompanho o voto do Relator que, com bastante clareza, elucidou a questão, especialmente na parte referente à possibilidade de se fixar os subsídios por resolução, no caso dos vereadores, se não houver disposição em sentido contrário na Lei Orgânica, como está na Emenda Constitucional nº 25, de 2000.

Acompanho, integralmente.

TRIBUNAL DE CONTAS Taquigrafia Fl. _____ MINAS GERAIS

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Sr. Presidente, também parabenizo e acompanho, em parte, o voto do Relator, porquanto a fixação ou alteração do subsídio dos vereadores, a meu juízo, deve ser feita somente por meio de lei específica, segundo interpretação conjugada das disposições insertas no inciso VI do art. 29 com as do inciso X do art. 37 da CF/88, consoante fundamentação consignada em votos por mim proferidos na apreciação de casos análogos, v. g., na Consulta nº 752708, respondida pelo Pleno na Sessão do dia 1º/07/09.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Sr. Presidente, quero congratular-me com o Relator pela qualidade do seu voto. Fico particularmente feliz porque, quando trouxe a este Plenário, exatamente, a inovação dessa matéria, Consulta nº 804546, que foi objeto do assunto administrativo determinado por V.Exa., ocasião em que verificamos a desnecessidade da anterioridade para o Poder Executivo – prefeito, vice-prefeito e secretários municipais –, eu tinha absoluta convicção de que nós estávamos, aqui, conjugando o verbo *federar*. E nesse ousado parecer do Conselheiro Cláudio Terrão, percebo que esta Corte de Contas dá uma contribuição à República para diminuir essa assimetria federativa que verificamos. Entendo que todos os pontos foram contornados, com muita lucidez, razão pela qual eu acompanho *in totum* o voto do Relator, Conselheiro Cláudio Terrão, e congratulo-me com a iniciativa de busca da simetria federativa por parte desta Corte.

CONSELHEIRO PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Eu também acompanho o voto do Conselheiro Relator.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.