

~~Municipal, para que no prazo de 15 (quinze) dias, retire os autos da sede deste TCM, para processamento e julgamento do presente Parecer Prévio, no prazo de 90 (noventa) dias, conforme determina o Art. 71, §2º, da Constituição Estadual, sob pena de envio dos autos ao Ministério Público Estadual, para apuração do crime de improbidade, por violação do Art. 11, da Lei Federal Nº 8.429/92, sem prejuízo de outras sanções que vier imputar o Tribunal, de natureza pecuniária e de ponto de controle para reprovação de suas contas.~~

Protocolo: 35389

CONSULTA

RESOLUÇÃO Nº 15.729/2021, em 09/06/2021.

Processo nº 202101603-00

Assunto: Consulta

Órgão: Câmara Municipal de Placas

Interessado: Marcione Rocha Ribeiro

Procurador/Advogado: Félix Conceição Silva (OAB-PA 10.956)

Instrução: Diretoria Jurídica

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

Exercício: 2021

EMENTA: CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS E REGIMENTAIS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. VEDAÇÕES DO ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. AUMENTO DE SUBSÍDIO DE AGENTES POLÍTICOS E/OU SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO EXERCÍCIO DE 2021. DECRETO DE CALAMIDADE PÚBLICA. ATO LEGAL EDITADO EM DATA ANTERIOR À PUBLICAÇÃO DA LC. Nº 173/2020. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. COROLÁRIOS DO DIREITO ADQUIRIDO E DA PRESERVAÇÃO DO ATO JURÍDICO PERFEITO. RESPOSTA SOB A FORMA DE TESE. EXIGÊNCIA DE ANÁLISE DE CASO A CASO, NA FORMA REGIMENTAL, SOB COMPETÊNCIA DA CÂMARA ESPECIAL DE JULGAMENTO. DECISÃO UNÂNIME. REPERCUSSÃO GERAL.

1. É possível aplicar o aumento dos subsídios dos agentes políticos e da remuneração dos servidores públicos, com efeitos financeiros para o exercício de 2021, nas situações em que as determinações legais que fixaram majoração remuneratória foram

aprovadas antes da decretação do Estado de calamidade pública, por meio do Decreto Legislativo n.º 006/2020, publicado em 20/03/2020, nos termos do inciso I, art. 8º, da LC n.º 173/2020.

2. É possível aplicar o aumento dos subsídios dos agentes políticos e da remuneração dos servidores públicos, com efeitos financeiros para o exercício de 2021, nas situações em que as determinações legais que fixaram majoração remuneratória foram aprovadas antes da publicação da LC n.º 173/2020, incluindo os casos de leis criadas após a decretação do Estado de Calamidade Pública (Decreto Legislativo n.º 006/2020), em respeito ao princípio da segurança jurídica, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal e do art. 6º da LINDB.

3. É assegurado o mesmo tratamento dispendido aos agentes políticos aos servidores públicos, enquadráveis na mesma situação concreta em evidência.

4. Análise sob a forma de tese, ao que se impõem a avaliação, in concreto, da regularidade dos atos de fixação e revisão de remuneração dos agentes públicos e políticos, na forma regimental.

5. Decisão unânime, com repercussão geral, na forma do art. 241, do RITCMPA (Ato 23).

Vistos e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA**, formulada em tese, e respondida nos termos do **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016**, resolvem os **Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, por unanimidade, em **aprovar** a resposta à **CONSULTA**, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto da Conselheira Relatora, que passam a integrar esta decisão.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, **em 09 de junho de 2021.**

Segue **RELATÓRIO** da **RESOLUÇÃO Nº 15.729/2021:**

Processo nº 202101603-00

Assunto: Consulta

Órgão: Câmara Municipal de Placas

Interessado: Marcione Rocha Ribeiro

Procurador/Advogado: Félix Conceição Silva (OAB-PA 10.956)

Instrução: Diretoria Jurídica

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

Exercício: 2021



RELATÓRIO

MARCIONE ROCHA RIBEIRO, Vereador-Presidente da Câmara Municipal de Placas, exercício de 2021, encaminhou **CONSULTA** (fls. 01-04), com amparo no **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016**, subscrita por procurador, em que expõe questão e suscita a manifestação desta Corte de Contas, relativamente à Lei Complementar n.º 173/2020, ao passo que aporta quesito, nos seguintes termos:

“1) Apesar da proibição do aumento da remuneração, com base na Lei Complementar n.º 173/2020, é possível aplicar o aumento dos subsídios dos vereadores, a partir de janeiro de 2021, com base na Resolução aprovada e sancionada antes da publicação da LC 173/2020? Lembrando que houve a aprovação da Resolução para iniciar a despesa a partir do outro ano fiscal, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF?”

2) Caso a resposta do item anterior seja negativa, é possível que sejam pagos a partir de janeiro de 2022, os valores dos subsídios dos vereadores, aprovados em Resolução na legislatura anterior, ou seja, em 2020, considerando que a Resolução foi aprovada, sancionada e publicada antes da vigência da LC n.º 173/2020?”

Os autos foram recebidos em Gabinete, ocasião em que determinei que o processo fosse submetido à apreciação da Diretoria Jurídica do TCM-PA (fl. 26), para elaboração de parecer e juntada de eventuais precedentes deste TCM-PA, que atendessem à solicitação em questão, no que foi elaborado o **Parecer n.º 118/2021/DIJUR/TCMPA**¹ (fls. 27-47), que torno parte integrante do presente relatório, nos seguintes termos:

EMENTA: CONSULTA. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS E REGIMENTAIS DO TCM-PA. ADMISSIBILIDADE. VEDAÇÕES DO ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR N.º 173/2020. AUMENTO DE SUBSÍDIO DE AGENTES POLÍTICOS E/OU SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO EXERCÍCIO DE 2021. DECRETO DE CALAMIDADE PÚBLICA. ATO LEGAL

EDITADO EM DATA ANTERIOR À PUBLICAÇÃO DA LC. N.º 173/2020. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. CORLÁRIOS DO DIREITO ADQUIRIDO E DA SEGURANÇA JURÍDICA. RESPOSTA SOB A FORMA DE TESE. EXIGÊNCIA DE ANÁLISE DE CASO A CASO, NA FORMA REGIMENTAL, SOB COMPETÊNCIA DA CÂMARA ESPECIAL DE JULGAMENTO.

1. É possível aplicar o aumento dos subsídios dos agentes políticos e da remuneração dos servidores públicos, com efeitos financeiros para o exercício de 2021, nas situações em que as determinações legais que fixaram majoração remuneratória foram aprovadas antes da decretação do Estado de calamidade pública, por meio do Decreto Legislativo n.º 006/2020, publicado em 20/03/2020, nos termos do inciso I, art. 8º, da LC n.º 173/2020.

2. É possível aplicar o aumento dos subsídios dos agentes políticos e da remuneração dos servidores públicos, com efeitos financeiros para o exercício de 2021, nas situações em que as determinações legais que fixaram majoração remuneratória foram aprovadas antes da publicação da LC n.º 173/2020, incluindo os casos de leis criadas após a decretação do Estado de Calamidade Pública (Decreto Legislativo n.º 006/2020), em respeito ao princípio da segurança jurídica, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal e do art. 6º da LINDB.

3. É assegurado o mesmo tratamento dispendido aos agentes políticos aos servidores públicos, enquadráveis na mesma situação concreta em evidência.

4. Análise sob a forma de tese, ao que se impõem a avaliação, in concreto, da regularidade dos atos de fixação e revisão de remuneração dos agentes públicos e políticos, na forma regimental.

Tratam os autos em epígrafe de consulta formulada pela Câmara Municipal de Placas, exercício financeiro de 2021, subscrita pelo Presidente da Câmara dos Vereadores de Placas, Sr. MARCIONE ROCHA RIBEIRO, autuada neste TCM-PA em 02/03/2021, solicitando manifestação, nos termos do quesito formulado às fls. 02/03, in verbis:

¹ Da lavra do Dr. Raphael Maués Oliveira (Diretor Jurídico) e Dra. Paula Melo e Silva D'Oliveira (Assessora Jurídica), deste TCM-PA.



1) Apesar da proibição do aumento da remuneração, com base na Lei Complementar n.º 173/2020, é possível aplicar o aumento dos subsídios dos vereadores, a partir de janeiro de 2021, com base na Resolução aprovada e sancionada antes da publicação da LC 173/2020? Lembrando que houve a aprovação da Resolução para iniciar a despesa a partir do outro ano fiscal, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal – LFR?

2) Caso a resposta do item anterior seja negativa, é possível que sejam pagos a partir de janeiro de 2022, os valores dos subsídios dos vereadores, aprovados em Resolução na legislatura anterior, ou seja, em 2020, considerando que a Resolução foi aprovada, sancionada e publicada antes da vigência da LC n.º 173/2020?

Para melhor compreensão do aludido quesito consultivo, cumpre-nos remeter, em breve síntese, a contextualização do tema, aportada pelo próprio interessado (fls. 01/04), o qual questiona se é possível aplicar o aumento dos subsídios dos vereadores, a partir de janeiro de 2021, com base em Resolução do Poder Legislativo Municipal aprovada e sancionada antes da publicação da Lei Complementar n.º 173/2020².

Os presentes autos foram encaminhados à Diretoria Jurídica em 05/05/2021 para elaboração de manifestação jurídica, conforme autorizativo constante do **art. 263, do RITCMPA**³, pelo que temos a pontuar e aduzir, nos seguintes termos:

I – DA ADMISSIBILIDADE CONSULTIVA:

Primeiramente, insta salientar que o instituto da consulta está amparado na **Lei Complementar n.º 109/2016** (Lei Orgânica do TCM-PA), em seu **art. 1º, inciso XVI**, onde estabelece, in verbis:

Art. 1º. Ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, órgão de controle externo da gestão de recursos públicos municipais, compete, nos termos

da Constituição do Estado e na forma desta Lei Complementar:

XVI - Responder à consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de sua competência, bem como aquelas fundamentadas em caso concreto, nas hipóteses e forma estabelecidas no Regimento Interno;

No tocante à admissibilidade da consulta, o **Regimento Interno deste TCM-PA (Ato 23)** disciplina os critérios de admissibilidade das consultas, a qual recai ao Conselheiro-Relator, conforme dispositivo a seguir transcrito e destacado:

Art. 231. O Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas que lhe forem formuladas, conforme o disposto no art. 1.º, XVI, da LC n.º 109/2016, devendo atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - ser formulada em tese;

III - conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares; **IV** - versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

§1º. A consulta formulada pelos Chefes de Poderes Municipais e demais ordenadores de despesas, vinculados à administração direta ou indireta, deverá, sob pena de inadmissibilidade, ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela Procuradoria Municipal; assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

§2º. A critério do Relator, observada a complexidade da matéria submetida sob a forma de consulta,

² A LC n.º 173/2020 foi sancionada pelo Presidente da República em 27/05/2020 e, sequencialmente, publicada no Diário Oficial da União de 28/05/2020.

³ **Art. 236.** Se sobre a matéria objeto da consulta já houver deliberação Plenária, a unidade técnica eventualmente consultada dela dará ciência ao Conselheiro Relator, juntando a referida deliberação e/ou prejudgado à sua manifestação.



poderá ser dispensado o requisito de admissibilidade fixado no § 1º, deste artigo.

Neste sentido, conforme o artigo supracitado, denota-se que o Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas formuladas, desde que cumpridos, preliminarmente, os requisitos cumulativos expostos nos incisos do **art. 231 c/c art. 236, §2º, do RITCM-PA**.

No que concerne aos legitimados para formular as referidas consultas, estes estão previstos no rol taxativo dos **incisos I a VII, do art. 232, do RITCM-PA**, in verbis:

Art. 232. Estão legitimados a formular consulta:

I - o Prefeito;

II - o Presidente da Câmara Municipal;

III - os dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais;

IV - os Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional;

V - as entidades, que por determinação legal, são representativas de Poderes Executivos e Legislativos Municipais.

VI - as entidades associativas, federativas e confederativas, bem como as entidades do terceiro setor, incluídas no rol de jurisdicionados deste TCM-PA, por imperativo de Lei ou deste Regimento Interno;

VII - os demais ordenadores de despesas, sob jurisdição deste TCM-PA.

Destarte, é requisito imprescindível para a admissibilidade das consultas formuladas perante o TCM-PA que o Consulente esteja inserido no rol de legitimados do artigo supracitado.

Nos autos em epígrafe, verifica-se que o consulente é o **Presidente da Câmara Municipal de Placas**, o que implica dizer que dispõe de legitimidade para interpor a presente consulta, conforme previsão do **inciso II**, do artigo supracitado.

Assim, por ocasião do juízo de admissibilidade consultiva, firmamos entendimento no sentido de que os presentes autos se revestem das formalidades necessárias, quanto à proposição e, ainda, firmado por autoridade legitimada, qual seja, o Presidente da Câmara Municipal de Placas. (**art. 232, inciso II do RITCM-PA**).

II – DO MÉRITO:

Preliminarmente, cumpre-nos assentar que esta DIJUR/TCM-PA recebeu outros processos de consulta, os quais abarcaram, em parte, questões com pertinência sobre a matéria consultiva em análise, ou seja, aspectos relacionados às vedações impostas no art. 8º da LC n.º 173/2020, os quais já receberam apreciação por parte deste Tribunal Pleno, que resultou na fixação de decisão paradigma, consubstanciada junto à **Resolução n.º 15.626/2021**, de 03/03/2021 (Processo n.º 202100123-00), conforme detido precedente jurisprudencial, que passamos a referir:

RESOLUÇÃO N.º 15.626/2021, de 03/03/2021

Processo n.º: 202100123-00

Assunto: Consulta

Órgão: Prefeitura Municipal de Placas

Interessado: Leila Raquel Possimoser

Advogada: Edmária de Oliveira Correia (OAB-PA 16.041)

Instrução: Diretoria Jurídica

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

Exercício: 2021

EMENTA: CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, FINANCEIRO. PANDEMIA DO “NOVO CORONAVÍRUS” (COVID-19). VEDAÇÕES DO ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR N.º 173/2020. AUMENTO DE SUBSÍDIO DE AGENTES POLÍTICOS NO EXERCÍCIO DE 2021. IMPOSSIBILIDADE. DETERMINAÇÃO DE RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO DE VALORES PAGOS A MAIOR EM 2022. ADESAO AOS



TERMOS DA RECOMENDAÇÃO N.º 03/2021/CNPTC. REPERCUSSÃO GERAL.

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.

4. Deverão ser restituídos ao erário municipal, os valores pagos com aumento da parcela, em 2021, comparados aos valores pagos em 2020, sob pena de responsabilização do Chefe de Poder.

5. Decisão unânime, com repercussão geral, na forma do art. 241, do RITCMPA (ato 23).

(destacamos)

Neste sentido, denota-se que esta Corte de Contas já se manifestou sobre aspectos relevantes acerca das vedações impostas por meio da LC n.º 173/2020, especificamente quanto a eventuais majorações dos subsídios dos agentes políticos que iniciam mandato/legislatura em 2021, a partir da aprovação de atos em 2020, com o entendimento expresso de que estes atos de fixação remuneratória ficarão com seus efeitos financeiros suspensos até 31/12/2021, passando a vigorar a partir de 01/01/2022, bem como que 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.

Todavia, a matéria da presente consulta questiona a possibilidade de majoração dos subsídios dos vereadores por meio de Resolução aprovada em data anterior à publicação da Lei Complementar n.º 173/2020⁴, a qual se estabeleceu junto ao DOU de 27/05/2020, e, por óbvio, em data posterior a edição/publicação do Decreto Legislativo n.º 006/2020⁵, havida em 20/03/2020, que reconheceu o Estado de Calamidade Pública, devido a Pandemia do Novo Coronavírus em todo o país.

Verifica-se, assim, por esta DIJUR/TCM-PA, que esta Corte de Contas ainda não se manifestou sobre os quesitos formulados, o que acode pertinência temática à matéria e aos quesitos formulados.

Em virtude do exposto, preservando-se entendimento em sentido contrário, faz-se necessário tecer determinadas considerações acerca do tema e posteriormente firmar entendimento junto ao colendo Plenário deste TCM/PA, sobre os referidos questionamentos, a fim de assegurar a integral orientação aos Poderes Executivos e Legislativos Municipais.

Neste sentido, destacamos, antecipadamente, que todos os entendimentos formulados ao regime remuneratório dos vereadores são factíveis de extensão aos demais agentes políticos municipais (v.g. Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais) e, ainda, aos servidores públicos municipais, nas hipóteses de edição de leis de fixação e/ou reajuste, que se enquadrem na tese a ser construída.

Preliminarmente, em resposta ao questionamento formulado na vertente consulta, cumpre-nos assentar, desde já, o posicionamento desta DIJUR/TCM-PA, no sentido de que **é possível aplicar o aumento dos subsídios dos agentes políticos de forma imediata, nas situações de determinação legal aprovada e sancionada antes da publicação da LC n.º 173/2020, incluindo os casos de leis criadas após a Decretação do Estado de Calamidade Pública (Decreto Legislativo n.º 006/2020), em respeito ao direito já**

⁴ Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm>, com último acesso em 18/05/2021.

⁵ Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>, com último acesso em 18/05/2021.



adquirido, ao ato jurídico perfeito e a segurança jurídica, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal⁶ e do art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)⁷.

O inciso I, do art. 8º, da LC n.º 173/2020⁸, dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19 ficam proibidos de “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”.

Neste sentido, conforme previsão expressa do artigo supracitado, entende-se que as exceções do inciso I, é que são permitidos os efeitos financeiros de aumento de subsídio dos agentes políticos após a publicação da LC n.º 173/2020, nas situações de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.

De acordo com a Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME, editada pelo **DEPARTAMENTO DE CARREIRAS E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS DA SECRETARIA DE GESTÃO E DESEMPENHO DE PESSOAL – DESEN/SGP**, do **MINISTÉRIO DA ECONOMIA**, entende-se que:

Em relação às proibições estabelecidas no inciso I (conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração), são excepcionalizadas duas situações:

a. quando derivado de sentença judicial transitada em julgado; ou

b. quando derivado de determinação legal anterior à calamidade pública.

As duas exceções acima são também previstas no Inciso VI (criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório).

Nesse sentido, entende-se, em relação ao item “a”, que a determinação para concessão de direitos e vantagens referidas nos incisos I e VI do art. 8º por meio de mandados de segurança concedidos nesse período ficarão suspensos até 31 de dezembro de 2021, sendo implementados a partir de 1º de janeiro de 2022.

Em relação ao item “b” acima, entende-se que qualquer concessão derivada de determinação legal anterior à calamidade pública, desde que não seja alcançada pelos demais incisos do art. 8º, podem ser implantadas, ainda que impliquem aumento de despesa com pessoal.

Sendo assim, insta salientar que esta DIJUR/TCM-PA corrobora com o entendimento do Ministério da Economia, dada a fixação de posição derivada de interpretação literal e objetiva da norma legal em referência, no sentido de que é possível aplicar o aumento dos subsídios dos agentes políticos de forma imediata nas situações em que as determinações legais que fixaram os subsídios com valores

⁶ Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

⁷ Art. 6º. A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§1º. Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§2º. Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbitrio de outrem.

§3º. Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

⁸ Art. 8º. Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar n.º 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;

(...)



majorados foram criadas antes da decretação do Estado de Calamidade Pública, por meio do **Decreto Legislativo n.º 006/2020**, publicado em **20/03/2020**.

Em outros termos, assenta-se que ato editado no âmbito municipal, até a data de 19/03/2020, goza de legitimidade e legalidade para gerar efeitos financeiros, ainda que majorados, durante o exercício de 2021.

No tocante às Resoluções/Leis aprovadas e sancionadas no interregno temporal compreendido entre a publicação do **Decreto Legislativo n.º 006/2020** (20/03/2020) e a publicação da **LC n.º 173/2020** (28/05/2020), em análise literal e isolada do disposto no inciso I, do art. 8º, da citada Lei Complementar, não encontrariam autorizativo excepcional, para gerar efeitos financeiros no exercício de 2021.

A despeito desta preliminar avaliação, cumpre-nos, respeitado entendimento diverso, estabelecer linha de análise que se faça aportar a partir da indispensável hermenêutica jurídica, com a apreciação sistêmica do conjunto constitucional e legal vigentes.

Com base na literalidade do **inciso I, do art. 8º da LC n.º 173/2020**, fica latente, em primeira análise, que a exceção temporal estabelecida aporta termo limitante junto à data de edição/publicação do sobredito Decreto Federal de calamidade pública, trazendo prejuízo de eficácia e validade para todos os demais atos produzidos até a publicação da Lei Complementar em referência, quando esta, tacitamente, fez convergir retroatividade de seus efeitos, o que, com a devida vênua ao legislador federal, não nos parece razoável, proporcional ou, tampouco, legítimo, quanto cotejada a norma editada em 2020, como princípios constitucionais e de regência interpretativa do direito brasileiro.

Tal entendimento deflui, dentre outros elementos de ordem prática e fática, ao que traçamos, para fins de reflexão, a seguinte situação em tese:

“Como se poderia afastar a eficácia de uma lei municipal que tenha observada todos os trâmites e exigência impostas, ao que se estabelece o ato jurídico perfeito, editada após o Decreto Legislativo n.º 006/2020 e antes da publicação da LC n.º 173/2020, concedendo revisão e/ou reajuste remuneratório a servidores públicos municipais? Proceder-se-ia com a suspensão de seus efeitos e, conseqüentemente, com a determinação de restituição ao erário? Como ignorar que tal norma foi editada sob os auspícios de constitucionalidade e legalidade exigíveis?”

A despeito da situação hipotética em evidência se fazer aportar em relação à remuneração de servidores, outro não poderia ser o entendimento, salvo melhor juízo, quando considerados os atos atinentes à fixação de subsídios aos agentes políticos, visto que o fundo do direito, qual seja, a segurança jurídica, que deflui do ato juridicamente irretocável, é o mesmo.

Esta linha de convencimento não se faz basear apenas em situações fáticas possíveis, mas sobretudo na exigência que se aporta a qualquer operador do direito, notadamente daqueles dotados de jurisdição, na interpretação das normas editadas e na sua mais adequada subsunção aos casos concretos postos ao seu julgamento, servindo-se, para tanto, das premissas constitucionais e legais principiológicas e de hermenêutica jurídica, ao que se extrai, junto à Constituição Federal e a Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro⁹, os seguintes dispositivos:

Constituição Federal de 1988

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

⁹ DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942.



Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

Art. 6º. A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

O entendimento desta DIJUR, o qual se traça junto ao presente parecer, não inova, propriamente, no cenário jurídico pátrio, o qual se fez construir após a edição da LC n.º 173/2020, ao que, neste sentido, levando em consideração os princípios que garantem a estabilidade do sistema jurídico, a linha adotada no **Parecer Referencial da Procuradoria-Geral do Distrito Federal - SEI-GDF 08/2020-PGDF/PGCONS¹⁰**, assevera, in verbis:

Nesse passo, recorrendo-se ao método histórico de interpretação, traz-se a lume o Parecer n.º 27/2020, da lavra do Relator Senador Davi Alcolumbre, Presidente do Senado Federal, confeccionado por ocasião do trâmite do processo legislativo que culminou com a Lei Complementar no 173/2020, e que corrobora a ideia de que a ressalva da parte final dos incisos I e VI tem por escopo **preservar eventuais direitos adquiridos por força de legislação anterior ao início da vigência da Lei Complementar no 173/2020 – 28/05/2020**, in verbis:

“Por fim, tenho perfeita compreensão de que períodos de calamidade como o atual requerem aumentos de gastos públicos, tanto destinados a ações na área da saúde, como em áreas relativas à assistência social e preservação da atividade econômica. Por outro lado, é necessário pensar no Brasil pós-pandemia. O aumento dos gastos hoje implicará maior conta a ser paga no futuro. A situação é ainda mais delicada porque já estamos com elevado grau de endividamento. Dessa forma, para minimizar o impacto futuro sobre as finanças públicas, proponho limitar o crescimento de gastos com pessoal, bem como a criação de despesas obrigatórias até 31 de dezembro de 2021.

Nesse sentido, propusemos vedar reajustes salariais ou de qualquer outro benefício aos funcionários

públicos, bem como contratação de pessoal, exceto para repor vagas abertas, até o final do próximo ano. Proibimos também medidas que levem ao aumento da despesa obrigatória acima da taxa de inflação. Tomamos o cuidado, contudo, de permitir aumento de gastos para ações diretamente ligadas ao combate dos efeitos da pandemia da Covid-19.

E, por razões de constitucionalidade, mantivemos o respeito à legislação já aprovada antes desta Lei Complementar, inclusive à Lei no 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento. A transposição dos servidores dos ex-territórios já foi determinada em lei e não poderia ser impedida quando somente restam procedimentos e atos burocráticos para concluí-la.” (destaques nossos)

Por conseguinte, à luz da CF/88 e da teleologia legal, entende-se que a expressão **“exceto quando derivado (...) de determinação legal anterior à calamidade pública”** deve ser compreendida como **“exceto quando derivado (...) de determinação legal anterior aos efeitos atribuídos ao reconhecimento do estado de calamidade pública por esta Lei”**, de modo que se preservam as determinações legais editadas até 27/05/2020.

Tem-se, portanto, que as proibições de conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, bem como de criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, aos membros de Poder, ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares (e respectivos dependentes) iniciam-se em 28/05/2020 – data de início de vigência da Lei Complementar no 173/2020 – e se estendem até 31/12/2021, ressalvados os benefícios garantidos por sentença judicial transitada em julgado e concedidos por determinação legal anterior a 28/05/2020.

Por outro lado, impende gizar que, para a caracterização da exceção que autoriza o deferimento das vantagens elencadas nos incisos I e VI do art. 8º

¹⁰ Disponível em: <http://www.pg.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/REF.0008.2020SEI.pdf>, último acesso em 21/05/2021.



da Lei Complementar n.º 173/2020, entende-se suficiente que a “determinação legal” seja anterior à vigência da Lei Complementar em tela, sendo irrelevante, ao menos para esse efeito, a data de ocorrência do fato gerador do benefício pecuniário e desde que, uma vez verificada a incidência da previsão normativa, o direito adquirido desponte, não havendo margem de discricionariedade da Administração para decidir, em juízo de conveniência e oportunidade, acerca do deferimento ou não do benefício pecuniário. (grifamos)

E assim o é porque o legislador elegeu a “precedência da ‘determinação legal’ em relação à Lei Complementar n.º 173/2020” – e não a ocorrência fenomênica dos eventos constantes do suporte fático da ‘determinação legal’ instituidora do direito – por critério definidor das exceções à vedação legal. (grifamos)

Dessa forma, compreende-se que a ressalva contida na parte final do inciso I do art. 8º, deve ser interpretada, buscando-se, em primeiro ponto, a mens legis e, sequencialmente, sua aderência ao modelo constitucional-legal vigentes, a fim de se preservar os direitos adquiridos e o ato jurídico perfeito, por força de legislação anterior ao início da vigência da LC n.º 173/2020 (28/05/2020), uma vez que devem ser respeitadas as determinações legais anteriores aos efeitos atribuídos ao reconhecimento do estado de calamidade pública por esta Lei Complementar, na medida em que se preservem as determinações legais editadas até 27/05/2020.

Trilhando a mesma posição e entendimento, destaca-se o **Parecer n.º 18.283/20, da PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL¹¹**, do qual se extrai, por pertinente:

Ainda que assim não fosse, é certo que não lhe seria dado retroagir para prejudicar “o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, garantias fundamentais albergadas no artigo 5º, XXXVI, da Carta da República. No mesmo sentido, o artigo 6º da LINDB estabelece: (grifamos)

Art. 6º. A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Com efeito, os atos administrativos perfectibilizados no período compreendido entre o reconhecimento do estado de calamidade e a entrada em vigor da Lei Complementar n.º 173, em 28 de maio de 2020, – tais como a concessão de vantagens, a criação de cargos, empregos ou funções, a alteração da estrutura da carreira com aumento de despesa, a admissão ou contratação de pessoal, a realização de concursos públicos, a criação ou a majoração de auxílios, a criação de despesa de caráter continuado, a adoção de medida que implique reajuste de despesa acima do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) ou, ainda, o cômputo de período aquisitivo para a concessão de vantagens temporais e licenças-prêmio – não são abarcados pelas vedações instituídas pelo novel diploma, revestindo-se de plena legalidade. (grifamos)

No mesmo norte, em que pese o estado de calamidade pública, salvo eventual prorrogação, perdure até 31 de dezembro do corrente ano no Estado do Rio Grande do Sul, o multicitado artigo 8º é claro ao estender a eficácia das providências interditas até 31 de dezembro de 2021, tendo presente a probabilidade de que os deletérios efeitos causados pela pandemia no cenário econômico se protraíam além do período necessário ao controle epidemiológico.

Diante disso, constata-se que, malgrado o artigo 8º da Lei Complementar Federal n.º 173/2020 aluda à hipótese de ocorrência de calamidade pública, prevista no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, inexistente estrita identidade entre os períodos de reconhecimento da ocorrência de tal calamidade – no caso do Estado do Rio Grande do Sul, de 19 de março a 31 de dezembro de 2020 – e de eficácia temporal das proibições impostas aos entes federados, que principiou em 28 de maio de 2020 e se estenderá até 31 de dezembro de 2021.

¹¹ Disponível em:

<http://sid.pge.rs.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=W:OM>, com último acesso em 23/05/21.



De acordo com o entendimento da **Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, ao qual esta DIJUR/TCM-PA ratifica, os atos administrativos (e legais) aprovados no período compreendido entre o reconhecimento do estado de calamidade e a entrada em vigor da Lei Complementar nº 173/2020, dentre eles, as leis e/ou decretos legislativos, regulamente instituídos, que aumentaram os subsídios dos agentes políticos, não são abarcados pelas vedações aportadas pelo novel diploma, revestindo-se os mesmos de plena legalidade e eficácia, uma vez que tratam-se de direito adquirido dos agentes públicos e políticos alcançados, o qual deve ser respeitado, em uma ou outra situação.

Não fosse o bastante, há de se compreender que entendimento diverso, com as devidas vênias de estilo, autorizaria a retroativa de lei, que encerra inequívoco prejuízo aos seus destinatários, ferindo, assim, precipuamente, “o direito adquirido” e o “ato jurídico perfeito”, o que conjuga em infringência clara às garantias constitucionais fundamentais e pétreas dispostas no **art. 5º**, com destaque ao seu **inciso XXXVI**¹² e, ainda, do disposto no **art. 6º da LINDB**¹³.

Com vistas a ampliar ainda mais os precedentes interpretativos da matéria sob análise, cumpre-nos remeter à posição uniforme e conjugada apurada no Estado do São Paulo, fixada e adotada pelos respectivos **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO**, materializado com a edição do **ATO NORMATIVO N.º 01/2020-TJ/TCE/MP**, de 03/06/2020, o qual dispõe sobre as limitações com gasto de pessoal impostas pela LC n.º 173/2020, a partir de **27/05/2020**, in verbis:

2 **ATO NORMATIVO N.º 01/2020-TJ/TCE/MP**

O **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO** e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no uso de suas atribuições legais,

CONSIDERANDO o disposto na Lei Federal n.º 173, de 27 de maio de 2020, que impôs limitações ao gasto com pessoal até 31 de dezembro de 2021, abrangendo, inclusive, membros de Poder e do Ministério Público (art. 8º, incisos I e VI);

CONSIDERANDO a necessidade de regulamentação da matéria no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Ministério Público do Estado de São Paulo, editam o seguinte ATO NORMATIVO:

Art. 1º. Ficam vedadas, entre o dia 27 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021:

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, bem como a criação ou majoração de qualquer vantagem ou benefício pecuniário, inclusive indenizatório, salvo se o ato de concessão decorrer de decisão judicial transitada em julgado ou determinação legal anterior à vigência da Lei Complementar n.º 173, de 2020.

II - a admissão ou contratação de pessoal, salvo reposição de cargos de chefia, direção e assessoramento que não implique aumento de despesa, bem como as reposições decorrentes da vacância de cargos efetivos ou vitalícios, autorizada a realização de concurso público exclusivamente para esta última hipótese;

III - a contagem deste tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de qualquer adicional por tempo de serviço, sexta-parte e licença prêmio, assegurado o cômputo para os demais fins, como para a aposentadoria.

Art. 2º. A vedação contida no inciso II, do art. 1º, não obsta os procedimentos tendentes à lotação, à relotação, à realocação ou ao remanejamento, em sua vacância, de cargos efetivos ou vitalícios já criados, mediante destinação à unidade administrativa diversa, visando ao atendimento das necessidades do serviço e à melhor distribuição de pessoal e desde que não implique aumento de despesa.

¹² Art. 5º. (...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

¹³ Art. 6º. A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.



Art. 3º. Este Ato Normativo entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. (grifamos)

Por todos os elementos de convicção estabelecidos neste parecer, o entendimento opinativo desta DIJUR/TCM-PA é no sentido de que é possível aplicar o aumento dos subsídios dos agentes políticos de forma imediata (efeitos financeiros em 2021), nas situações de determinação legal aprovada e sancionada antes da publicação da LC n.º 173/2020, incluindo os casos de leis criadas após a Decretação do Estado de Calamidade Pública Nacional (Decreto Legislativo n.º 006/2020), em respeito ao direito já adquirido e para preservação do ato jurídico perfeito, nos termos do art. 5º, XXXVI, da CF/88 e do art. 6º, da LINDB.

III - DA REPERCUSSÃO GERAL:

Conforme detalhamentos e informações que compõem a presente manifestação, entendemos e, assim, recomendamos a incidência de repercussão geral, junto a decisão que venha a ser fixada por este Colendo Plenário, dada a inequívoca verificação de situações espelhadas em diversos municípios, dentre os quais destacamos, exemplificativamente, em virtude da subsistência de autos consultivos nesta DIJUR, os oriundos da Prefeitura e Câmara Municipal de Rondonópolis do Pará¹⁴.

A compreensão do instituto da repercussão geral, junto às decisões jurisdicionais, está atrelada, no âmbito do Poder Judiciário, às decisões proferidas pelo C. STF, em apreciação de autos de Recurso Extraordinário, à luz do que prevê o art. 1.035 e §1º, do CPC, traçando delimitação de seu alcance, aos casos em que houver a existência de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.

Neste sentido, corrobora a doutrina a seguir transcrita:

“Repercussão geral, nos termos legais, é relevância + transcendência. Ou seja, a questão debatida deve ser relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico (basta um), além de transcender o interesse subjetivo das partes do caso em concreto”.¹⁵

“Impõe-se que a questão debatida, além de se ensartar como de relevante importe econômico, social, político ou jurídico, ultrapasse o âmbito de interesse das partes. Vale dizer: tem de ser transcendente. Também aqui o legislador infraconstitucional alça mão de linguagem propositalmente vaga, consentindo ao Supremo Tribunal Federal a aferição da transcendência da questão debatida a partir do caso concreto. A transcendência da controvérsia constitucional levada ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal pode ser caracterizada tanto em uma perspectiva qualitativa como quantitativa. Na primeira, sobreleva para individualização da transcendência o importe da questão debatida para a sistematização e desenvolvimento do direito; na segunda, o número de pessoas susceptíveis de alcance, atual ou futuro, pela decisão daquela questão pelo Supremo e, bem assim, a natureza do direito posto em causa (notadamente, coletivo ou difuso)”.¹⁶

Pela inequívoca repercussão jurídica e econômica da matéria sob análise, junto aos 144 (cento e quarenta e quatro) municípios do Estado do Pará, assentamos orientação propositiva pelo estabelecimento da aludida repercussão geral, na forma do **art. 241, do RITCMPA**¹⁷ (Ato 23), junto aos presentes autos,

¹⁴ Processos n.º 202102798-00 e 202102544-00, ambos de Relatoria da Exma. Conselheira MARA LÚCIA.

¹⁵ RIBEIRO, Flávia Pereira. Conceito e análise da repercussão geral. In: <https://flaviaribeiro2.jusbrasil.com.br/artigos/121816449/conceito-e-analise-da-repercussao-geral>

¹⁶ MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. Repercussão geral no recurso extraordinário, 2. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. P. 37/38.

¹⁷ **Art. 241.** As decisões unânimes tomadas pelo Plenário em relação às consultas terão caráter normativo, após sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do TCMPA, constituindo Prejulgado de Tese e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação, mas não constituem, porém, prejulgamento de fato ou caso concreto.

§ 1º. Entende-se por prejulgado de tese o pronunciamento de natureza interpretativa de fato ou direito em tese, com o objetivo de uniformizar a jurisprudência referente às consultas.



objetivando, por fim, a ampla divulgação e orientação aos respectivos Chefes dos Poderes Legislativo e Executivo Municipais, jurisdicionados deste TCM-PA.

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Objetivando assegurar resposta objetiva e conclusiva aos quesitos formulados, além de breves orientações aos Poderes Executivos e Legislativos Municipais, bem como as autarquias e fundações municipais, assentamos que:

1) Apesar da proibição do aumento da remuneração, com base na Lei Complementar n.º 173/2020, é possível aplicar o aumento dos subsídios dos vereadores, a partir de janeiro de 2021, com base na Resolução aprovada e sancionada antes da publicação da LC 173/2020? Lembrando que houve a aprovação da Resolução para iniciar a despesa a partir do outro ano fiscal, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal – LFR?

Resposta: É possível aplicar o aumento dos subsídios dos agentes políticos de forma imediata, nas situações de determinação legal (v.g. Lei Municipal ou Decreto Legislativo), aprovada e sancionada em data imediatamente anterior a publicação e, por conseguinte, vigência da LC n.º 173/2020, incluindo-se os casos de leis criadas após a Decretação do Estado de Calamidade Pública (Decreto Legislativo n.º 006/2020), em respeito ao direito já adquirido e ao ato jurídico perfeito, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal c/c do art. 6º, da LINDB.

2) Caso a resposta do item anterior seja negativa, é possível que sejam pagos a partir de janeiro de 2022, os valores dos subsídios dos vereadores, aprovados em Resolução na legislatura anterior, ou seja, em 2020, considerando que a Resolução foi aprovada, sancionada e publicada antes da vigência da LC n.º 173/2020?

Resposta: Prejudicado.

Resta-nos, ainda, por oportuno e indispensável, assentar ressalva no sentido de que os termos do presente parecer se fazem estabelecer sob a forma de tese, impondo-se, por conseguinte e dentro das competências fiscalizatórias deste TCM-PA, a análise caso a caso, quanto aos aspectos de regularidade e legalidade dos atos atinentes à remuneração e subsídios dos servidores e agentes públicos municipais do Estado do Pará, sob encargo instrutório do Núcleo de Atos de Pessoal, de relatoria dos Conselheiros-Substitutos e de julgamento, pela Câmara Especial.

Por fim, reiteramos que todos os entendimentos formulados ao regime remuneratório dos vereadores são factíveis de extensão aos demais agentes políticos municipais (v.g. Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais) e, ainda, aos servidores públicos municipais, nas hipóteses de edição de leis de fixação e/ou reajuste e revisão, que se enquadrem na tese estabelecida.

Traçadas tais considerações e por todo o aqui exposto, encaminhamos a manifestação preliminar, desta Diretoria Jurídica, para a competente e necessária apreciação desta Conselheira-Relatora, ressaltando, por necessário, o caráter opinativo e não vinculativo, do posicionamento firmado, pelo que, permanecemos a vossa disposição para qualquer esclarecimento adicional que entenda necessário.

Assim, considerando o atendimento das formalidades regimentais para seu processamento e a preliminar instrução, através da Diretoria Jurídica, deste TCM-PA, procedi com a apreciação da matéria, na forma do presente relatório e voto que submeto à consideração deste Colendo Plenário, o qual recebeu prévia distribuição aos Gabinetes dos Ilustres Conselheiros, com o escopo de conhecimento antecipado e aprofundamento sobre o tema submetido.

É o relatório.

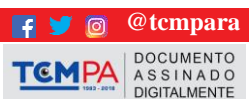
§ 2º. Cabe à Secretaria-Geral consolidar os entendimentos do Tribunal Pleno exarados em processos de consulta.



www.tcm.pa.gov.br



Consulte via leitor de QR Code/ Este Diário Oficial Eletrônico do TCM-PA é GRATUITO e sua autenticidade poderá ser confirmada na página do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará na Internet, no endereço: <http://www.tcm.pa.gov.br/diario-eletronico>.



DOCUMENTO
ASSINADO
DIGITALMENTE

VOTO

PRELIMINARMENTE, cumpre analisar da regularidade da presente **Consulta**, a qual se confirma, dado o atendimento das formalidades insculpidas no **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016 c/c art. 231 e seguintes, do RITCM-PA (Ato 23)**, conforme análise preliminar estabelecida pela DIJUR, devidamente transcrita em relatório, sob a qual complemento, ainda, a inescusável pertinência e atualidade do tema em questão, qual seja, os impactos das medidas de restrição de aumento de despesas de pessoal, notadamente com o pagamento de subsídios aos agentes políticos, a partir do advento da LC n.º 173/2020.

Nesta linha, revela-se como pertinência o debate no âmbito deste Tribunal, em especial quando se mantém a compreensão de que a sua execução comporta aplicação de recursos públicos provenientes do Erário Municipal, aspecto fundamental no exercício do controle externo realizado pelo TCMPA, o que atrai, a toda evidência, a preconizada atuação pedagógica, junto aos nossos jurisdicionados, pelo que passo a análise de mérito da mesma, tal como interposta.

NO MÉRITO, verificado o detalhamento e específico cotejamento da matéria com as previsões legais vigentes, diligentemente consignados pela **Diretoria Jurídica**, desta Corte, nos termos do **Parecer n.º 118/2021/DIJUR/TCMPA** (fls. 27-47), sob o qual estabeleço integral aderência e adoto, por conseguinte, como fundamentos de decisão, tal como transcrito, cumpra-me, apenas com fins didáticos e de fomento ao debate, traçar algumas breves ponderações, tal como seguem:

Inicialmente, vale destacar que esta Corte de Contas já recebeu outras demandas consultivas similares ao tema ora analisado, os quais abarcaram, em parte, questões pertinentes à matéria ao norte referida, aspectos relativos as vedações impostas no **art. 8º da LC nº 15.626/2021**, ao que merece destaque a decisão fixada através da **Resolução n.º 15.626/2021** (Proc. n.º 202100123-00), oriunda da Prefeitura Municipal de Placas, sob minha relatoria, da qual extraio a ementa, *in verbis*:

EMENTA: CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, FINANCEIRO. PANDEMIA DO “NOVO CORONAVÍRUS” (COVID-19). VEDAÇÕES DO ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR N.º 173/2020. AUMENTO DE SUBSÍDIO DE AGENTES POLÍTICOS NO EXERCÍCIO DE 2021. IMPOSSIBILIDADE. DETERMINAÇÃO DE RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO DE VALORES PAGOS A MAIOR EM 2022. ADESÃO AOS TERMOS DA RECOMENDAÇÃO N.º 03/2021/CNPTC. REPERCUSSÃO GERAL.

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.

4. Deverão ser restituídos ao erário municipal, os valores pagos com aumento da parcela, em 2021, comparados aos valores pagos em 2020, sob pena de responsabilização do Chefe de Poder.

5. Decisão unânime, com repercussão geral, na forma do art. 241, do RITCMPA (ato 23).

Conforme destacou a DIJUR, em parecer nos presentes autos, este TCMPA já teve oportunidade de assentar entendimento acerca de aspectos relevantes concernentes às vedações impostas por meio da LC 173/2020, sobretudo quanto às eventuais majorações dos subsídios dos agentes políticos que iniciaram mandato/legislatura em janeiro de 2021, a partir da aprovação de atos de fixação editados, na forma constitucional, em 2020.

Nesta linha de entendimento do colegiado, fez-se estabelecer, à luz da citada norma legal federal, que tais



atos de fixação ficarão com seus efeitos financeiros suspensos até **31/12/2021**, passando a vigorar a partir de **01/01/2022**, bem como que deverão ser praticados, até **31/12/2021**, os mesmos valores de subsídios estabelecidos aos agentes políticos municipais em dezembro de 2020.

No específico caso em análise, oriundo da **Câmara Municipal de Placas (2021)**, temos que a questão proposta (quesito), cinge-se na avaliação quanto à possibilidade ou impossibilidade de conceder reajuste ao subsídio dos vereadores a partir de janeiro de 2021, com base em Resolução do Poder Legislativo Municipal, aprovada e sancionada antes da Lei Complementar Federal n.º 173/2020¹⁸.

Aderindo aos termos do **Parecer Jurídico n.º 118/2021/DIJUR/TCMPA**, transcrito em relatório, o qual se faz pautar, em um primeiro momento, na literalidade das disposições restritivas e autorizativas da LC n.º 173/2020, fica latente a possibilidade de se aplicar os valores, ainda que majorados, aos subsídios dos agentes políticos, no corrente exercício de 2021, quando tais atos de fixação foram editados e aprovados em data anterior a da edição do já citado Decreto Legislativo n.º 006/2020¹⁹.

Neste sentido, estabelece, claramente o disposto na parte final do inciso I, do art. 8º, da LC n.º 173/2020, que transcrevo:

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;

Conforme previsão expressa do artigo supracitado, entende-se que as exceções do inciso I, autorizam os efeitos financeiros de aumento de subsídio dos agentes políticos após a publicação da LC n.º 173/2020, nas restritas situações de: **(i)** sentença judicial transitada em julgado ou **(ii)** determinação legal anterior à calamidade pública.

A questão, contudo, ganha outros contornos e fundamentos de análise e manifestação, quando se debate os pretensos efeitos retroativos da LC n.º 173/2020, dado o lapso temporal estabelecido entre a publicação do citado Decreto Legislativo e a própria lei federal que restringe o aumento com despesas de pessoal, até 31/12/2021.

Neste sentido, conforme entendimento da DIJUR, em consonância com posicionamentos e precedentes estabelecidos pela **PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL** (Parecer Referencial SEI-GDF 08/2020-PGDF/PGCONS²⁰); pela **PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** (Parecer n.º 18.283/2021) e, ainda, de maneira conjunta, no âmbito do Estado de São Paulo, pelos respectivos **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO**, **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO** e **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO** (Ato Normativo n.º 01/2020-TJ/TCE/MP, de 03/06/2020), há de se assegurar os efeitos financeiros dos atos de fixação e/ou revisão remuneratória/subsídios, editados até a publicação da LC n.º 173/2020.

Tal entendimento se faz amparar, de maneira legítima e necessária, no respeito ao princípio do direito adquirido, como os seus corolários relacionados à preservação do ato jurídico perfeito e da segurança jurídica, consignados

¹⁸ Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm>, com último acesso em 18/05/2021.

¹⁹ Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>, com último acesso em 18/05/2021.

²⁰ Disponível em: <http://www.pg.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/REF.0008.2020SEI.pdf>, último acesso

em 21/05/2021.

²¹ Disponível em:

<http://sid.pge.rs.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=W:OM>, com último acesso em 23/05/21.



na exegese do inciso XXXVI, do art. 5º, da Constituição Federal²² e, por conseguinte, no art. 6º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)²³, que transcrevo, sequencialmente:

Art. 5º. *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

Art. 6º. *A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.*

§1º. *Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.*

§2º. *Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbitrio de outrem.*

§3º. *Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.*

Tal linha de compreensão e interpretação emerge, como bem delineado pela DIJUR e, antes dela, no parecer exarado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, na perquirição da nominada *mens legis*, a qual se extrai do Parecer n.º 27/2020, da lavra do Senador DAVI ALCOLUMBRE, relator no Senado da proposição da LC n.º 173/2020, o qual asseverou, naquela oportunidade, a imperiosa necessidade de preservação e respeito às legislações já aprovadas antes da esperada vigência da

nova Lei Complementar, fundamentado, exatamente na reverência constitucional, ora preconizada.

Com irretocável técnica constitucional de interpretação, transcrevo, em parte, o já citado parecer oriundo do Distrito Federal, tal como segue:

Por conseguinte, à luz da CF/88 e da teleologia legal, entende-se que a expressão “exceto quando derivado (...) de determinação legal anterior à calamidade pública” deve ser compreendida como “exceto quando derivado (...) de determinação legal anterior aos efeitos atribuídos ao reconhecimento do estado de calamidade pública por esta Lei”, de modo que se preservam as determinações legais editadas até 27/05/2020.

(...)

(...), para a caracterização da exceção que autoriza o deferimento das vantagens elencadas nos incisos I e VI do art. 8º da Lei Complementar n.º 173/2020, entende-se suficiente que a “determinação legal” seja anterior à vigência da Lei Complementar em tela, sendo irrelevante, ao menos para esse efeito, a data de ocorrência do fato gerador do benefício pecuniário e desde que, uma vez verificada a incidência da previsão normativa, o direito adquirido desponte, não havendo margem de discricionariedade da Administração para decidir, em juízo de conveniência e oportunidade, acerca do deferimento ou não do benefício pecuniário.
(grifamos)

Entendimento diverso, com as vênias de estilo, conduziria à permissão de retroatividade *in malam partem*, ferindo-se princípios constitucionais que são caros ao sistema, estando, inclusive, sedimentados junto ao art. 5º, da CF/88, onde se preservam, soberanamente, as nominadas cláusulas pétreas constitucionais.

²² Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

²³ Art. 6º. A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§1º. Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§2º. Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbitrio de outrem.

§3º. Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.



Sob tal aspecto e, ainda, fundamentando-se nas disposições consignadas junto à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, transcrevo ainda, em parte, o posicionamento fixado e já citado da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, tal como segue:

Ainda que assim não fosse, é certo que não lhe seria dado retroagir para prejudicar “o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, garantias fundamentais albergadas no artigo 5º, XXXVI, da Carta da República. No mesmo sentido, o artigo 6º da LINDB estabelece:

(...)

Com efeito, os atos administrativos perfectibilizados no período compreendido entre o reconhecimento do estado de calamidade e a entrada em vigor da Lei Complementar nº 173, em 28 de maio de 2020, – tais como a concessão de vantagens, a criação de cargos, empregos ou funções, a alteração da estrutura da carreira com aumento de despesa, a admissão ou contratação de pessoal, a realização de concursos públicos, a criação ou a majoração de auxílios, a criação de despesa de caráter continuado, a adoção de medida que implique reajuste de despesa acima do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) ou, ainda, o cômputo de período aquisitivo para a concessão de vantagens temporais e licenças-prêmio – não são abarcados pelas vedações instituídas pelo novel diploma, revestindo-se de plena legalidade.
(grifei)

É assim, portanto, que ratifico integralmente o parecer exarado pela DIJUR deste TCMPA, no sentido de ver assegurada plena eficácia e, portanto, a possibilidade da incidência de efeitos financeiros, ainda no exercício de 2021, dos atos de fixação de subsídios dos agentes políticos e, nesta mesma linha, dos eventuais atos de revisão ou reajuste da remuneração de servidores públicos municipais, que tenham recebido aprovação, antes da publicação da LC n.º 173/2020, ou seja, até a data de 27/05/2020.

Tal compreensão de extensão dos efeitos interpretativos assentados à remuneração dos servidores públicos, com base naquela firmada aos subsídios dos agentes políticos, encerra a clara observância do princípio da isonomia e da

igualdade, com aplicação do brocardo latino *ubi eadem est ratio, ibi ide jus*, segundo o qual onde há a mesma razão de ser, deve prevalecer a mesma razão de decidir.

Já em linhas finais e preconizando o espírito pedagógico que impulsionam os autos consultivos neste TCMPA, estabeleço, sob a forma de tese, resposta aos quesitos consultivos, nos seguintes termos:

É possível aplicar o aumento dos subsídios dos agentes políticos e da remuneração dos servidores públicos, com efeitos financeiros para o exercício de 2021, nas situações em que as determinações legais que fixaram majoração remuneratória foram aprovadas antes da decretação do Estado de calamidade pública, por meio do Decreto Legislativo n.º 006/2020, publicado em 20/03/2020, nos termos do inciso I, art. 8º, da LC n.º 173/2020.

De igual forma, porém com fundamento no inciso XXXVI, do art. 5º da CF/88 c/c art. 6º, da LINDB, é possível aplicar o aumento dos subsídios dos agentes políticos e da remuneração dos servidores públicos, com efeitos financeiros para o exercício de 2021, nas situações em que as determinações legais que fixaram majoração remuneratória foram aprovadas antes da publicação e, por conseguinte, vigência, da LC n.º 173/2020, a qual se estabelece até a data de 27/05/2020.

Nas duas hipóteses, dever-se-á, ainda, consignar que tais atos legais editados tenham observado todos os demais requisitos legais e constitucionais de concessão, fixação ou majoração de remuneração e subsídios estabelecidos, os quais se farão avaliados ordinariamente, em cada caso concreto, na forma regimental deste TCMPA.

Outrossim, entendo pela necessidade de se ver estabelecer a devida repercussão geral da resposta à consulta formulada, a todos os Municípios e Poderes Municipais, tal como procedido por este Colendo Plenário, por ocasião do julgamento do precedente referenciado, o qual culminou com a edição da **Resolução n.º 15.626/2021** de 03/03/2021.

Isto porque, compreendo pelo claro impacto jurídico e orçamentário da matéria sob análise, junto às demais



Câmaras e Prefeituras Municipais jurisdicionados desta Corte de Contas, objetivando-se, a partir do entendimento uniforme e unânime deste Colegiado, quanto aos termos e fundamentos da presente consulta, ver dada a repercussão geral, a qual se estabelece, sob a modalidade de Prejulgado de Tese, conforme disciplina do **art. 241, do RITCMPA²⁴ (Ato 23)**.

Esta é a resposta à consulta formulada, que submeto à deliberação do Egrégio Plenário, propondo, por fim, a fixação da ementa ao ato decisório, tal como segue:

EMENTA: CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS E REGIMENTAIS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. VEDAÇÕES DO ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR N.º 173/2020. AUMENTO DE SUBSÍDIO DE AGENTES POLÍTICOS E/OU SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO EXERCÍCIO DE 2021. DECRETO DE CALAMIDADE PÚBLICA. ATO LEGAL EDITADO EM DATA ANTERIOR À PUBLICAÇÃO DA LC N.º 173/2020. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. COROLÁRIOS DO DIREITO ADQUIRIDO E DA PRESERVAÇÃO DO ATO JURÍDICO PERFEITO. RESPOSTA SOB A FORMA DE TESE. EXIGÊNCIA DE ANÁLISE DE CASO A CASO, NA FORMA REGIMENTAL, SOB COMPETÊNCIA DA CÂMARA ESPECIAL DE JULGAMENTO. DECISÃO UNÂNIME. REPERCUSSÃO GERAL.

1. É possível aplicar o aumento dos subsídios dos agentes políticos e da remuneração dos servidores públicos, com efeitos financeiros para o exercício de 2021, nas situações em que as determinações legais que fixaram majoração remuneratória foram aprovadas antes da decretação do Estado de calamidade pública, por meio do Decreto Legislativo n.º 006/2020, publicado em 20/03/2020, nos termos do inciso I, art. 8º, da LC n.º 173/2020.

2. É possível aplicar o aumento dos subsídios dos agentes políticos e da remuneração dos servidores públicos, com efeitos financeiros para o exercício de

2021, nas situações em que as determinações legais que fixaram majoração remuneratória foram aprovadas antes da publicação da LC n.º 173/2020, incluindo os casos de leis criadas após a decretação do Estado de Calamidade Pública (Decreto Legislativo n.º 006/2020), em respeito ao princípio da segurança jurídica, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal e do art. 6º da LINDB.

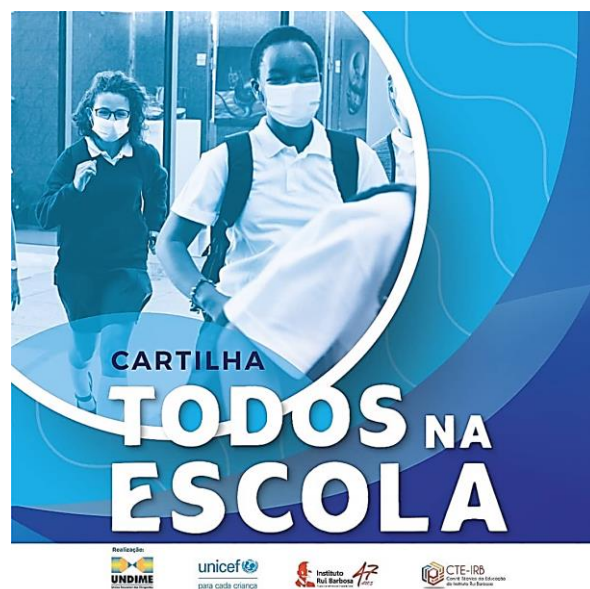
3. É assegurado o mesmo tratamento dispendido aos agentes políticos aos servidores públicos, enquadráveis na mesma situação concreta em evidência.

4. Análise sob a forma de tese, ao que se impõem a avaliação, in concreto, da regularidade dos atos de fixação e revisão de remuneração dos agentes públicos e políticos, na forma regimental.

5. Decisão unânime, com repercussão geral, na forma do art. 241, do RITCMPA (Ato 23).

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em 09 de junho de 2021.

MARA LÚCIA BARBALHO DA CRUZ
Conselheira/Relatora/TCMPA



²⁴ **Art. 241.** As decisões unânimes tomadas pelo Plenário em relação às consultas terão caráter normativo, após sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do TCMPA, constituindo Prejulgado de Tese e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação, mas não constituem, porém, prejulgamento de fato ou caso concreto.

§ 1º. Entende-se por prejulgado de tese o pronunciamento de natureza interpretativa de fato ou direito em tese, com o objetivo de uniformizar a jurisprudência referente às consultas.

§ 2º. Cabe à Secretaria-Geral consolidar os entendimentos do Tribunal Pleno exarados em processos de consulta.

