



PROCESSO : 17.221-9/2018
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
AGRAVADOS : CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
EMERSON SAIS MACHADO
ASSUNTO : RECURSO DE AGRAVO – REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA
INTERNA
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO ISAIAS LOPES DA CUNHA

RAZÕES DO VOTO

II.1) Da Preliminar

16. Preliminarmente, saliento que o artigo 270, inciso II, do RI-TCE/MT dispõe que caberá Agravo contra julgamentos singulares e decisões do Presidente deste Tribunal. Considerando que a presente peça recursal visa atacar decisão singular proferida por este Relator, não restam dúvidas acerca do seu cabimento.

17. A regularidade formal está veiculada no artigo 273 do RI-TCE/MT, o qual determina que (i) a petição de recurso deverá ser interposta por escrito; (ii) dentro do prazo regimental; (iii) com a qualificação indispensável à identificação do interessado, se não houver no processo original; (iv) contendo a assinatura por quem tenha legitimidade para fazê-lo; e (v) apresentação do pedido com clareza, inclusive e, se for o caso, com indicação da norma violada pela decisão recorrida e comprovação documental dos fatos alegados.

18. Da análise detida da peça recursal, observa-se que ela foi apresentada por escrito, com a devida qualificação, assinada por Procurador de Contas, Dr. Gustavo Coelho Deschamps, apresentando pedido de forma clara e compreensível.



19. No que tange à tempestividade da peça recursal, ressalto que, de acordo com o § 3º do artigo 270 do RI-TCE/MT, o prazo para interposição de todas as espécies recursais é de 15 (quinze) dias, contados da publicação da decisão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas.

20. No caso em tela, o Julgamento Singular nº 323/ILC/2018 foi divulgado no Diário Oficial de 10/05/2018, sendo considerada como data de publicação o dia 11/05/2018 e a data final para interposição de recurso 29/05/2018, conforme certidão acostada nos autos (Doc. nº 85349/2018).

21. A peça recursal foi protocolada pelo Agravante em 23/05/2018 (Doc. nº 94168/2018), dentro do prazo estipulado, atestando-se a sua tempestividade.

22. Com relação ao interesse, não se pode negar que o Representante do Ministério Público de Contas atua no presente processo como *custos legis*, visando a proteção do ordenamento jurídico, já que ele questiona o pagamento de 13º à vereadores na mesma legislatura em que foi elaborada a lei regente, o que poderia, a seu sentir, violar o art. 29, inciso VI, da CF/88.

23. Por fim, quanto à legitimidade, frisa-se que, no âmbito deste Tribunal, são autorizados a interpor recurso, quem é parte no processo principal originário e o Ministério Público de Contas, nos termos do §2º, do artigo 270, do Regimento Interno deste Tribunal.

24. Desse modo, considerando que o Julgamento Singular nº 323/ILC/2018 foi publicado no Diário Oficial de 11/05/2018, é notório que o presente Recurso de Agravo protocolado neste Tribunal no dia 23/05/2018 (Doc. nº 94168/2018) está de acordo com o prazo de 15 dias instituído no artigo 64, § 4º, da LC nº 269/2007 e 270, § 3º do RITCE e, portanto, **tempestivo**.



II.2) Do Mérito

25. Inicialmente, registra-se que a Lei Municipal nº 2.420/2017 de 11/12/2017 instituiu o pagamento de 13º salário para os edis do Poder Legislativo Municipal. A referida lei foi alterada pela Lei Ordinária Municipal nº 2.423/2017, que deu nova redação ao artigo 6º, estabelecendo a produção de seus efeitos da data de sua publicação.

26. Observa-se que a Lei Municipal nº 2.420/2017 autorizou o pagamento do 13º salário aos vereadores do município e estipulou, em seu artigo 4º, a fonte e dotações orçamentárias para a suportar o seu pagamento, sendo também acompanhada de Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro, nos termos do seu art. 5º.

27. O Representante em suas razões recursais alegou, sucintamente, dois motivos pelo deferimento da medida, quais sejam: (i) obediência ao princípio da anterioridade de legislação para sua efetiva implementação e (ii) sujeito do 13º salário à Lei de Responsabilidade Fiscal.

28. Compulsando os autos, observa-se que a Unidade de Instrução e o Agravante não questionaram a constitucionalidade do pagamento dessa parcela remuneratória, haja vista que o resultado do julgamento do Recurso Extraordinário nº 650.898/RS, que reconheceu a constitucionalidade de pagamento do 13º salário aos vereadores. A propósito, confira-se o julgado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. PARÂMETRO DE CONTROLE. REGIME DE SUBSÍDIO. VERBA DE REPRESENTAÇÃO, 13º SALÁRIO E TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, **o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os**



trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido. (grifou-se)

29. Em verdade, o próprio Agravante afirma concordar com a natureza jurídica conferida pela Constituição Federal ao 13º salário (Doc. digital nº 94168/2018, fls. 7 e 8), vejamos:

Repita-se, a contraprestação pecuniária decorrente do exercício de uma atividade lícita e o 13º (décimo terceiro) salário são direitos sociais, direitos estes que decorrem da segunda dimensão de direitos fundamentais, **hodiernamente considerados como normas constitucionais de eficácia plena** e não como meras normas programáticas, que impõem deveres prestacionais por parte do Estado e de particulares. **Como dito, isto é indiscutível, indeclinável. (grifei)**

30. Com efeito, vê-se que o primeiro aspecto fundamental a ser esclarecido é a natureza jurídica do 13º salário.

31. Pois bem, a doutrina costuma dividir os direitos fundamentais em dimensões, de acordo com o seu escopo primordial. Neste ponto, inclusive, concordou o Ministério Público de Contas, salientando-se o dever de não permitir que tais normas se tornem meramente programáticas.

32. Na divisão clássica da doutrina os direitos sociais são enquadrados como direitos de 2ª dimensão. Assim sendo, alcança-se a conclusão lógica que o grupo dos direitos fundamentais é gênero, dos quais os direitos sociais são espécie.

33. No plano jurídico, é importante notar a posição topográfica em que foi inserido o 13º salário na Constituição Federal, que se encontra no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II - Dos Direitos Sociais, art. 7º, inciso VIII, Constituição Federal.

34. Tal posição é importante porque demonstra a natureza ontológica



conferida a gratificação natalina, sendo considerada pelo constituinte originário como direito social, portanto, essencial à subsistência do trabalhador.

35. Ademais, reverberando as manifestações do Ministério Público de Contas, ***“É sabido que os direitos sociais integram o rol de direitos fundamentais com aplicabilidade direta e imediata – autoaplicável, pois – carecendo apenas de normatização pelo Poder Legiferante do respectivo Município, no que concerne os membros do Poder Legislativo Municipal.”***

36. De posse das razões do Agravante e dos termos da decisão singular que proferi, verifica-se que não paira nenhuma dúvida quanto a natureza de direito fundamental conferida ao 13º salário pela Constituição Federal. A propósito, esse é o entendimento da doutrina:

“Ao se utilizar da locução direitos fundamentais do homem, quer-se aduzir, com o seu emprego, o complexo das prerrogativas e institutos inerentes à soberania popular, **que garantem a convivência digna, livre e igualitária de qualquer indivíduo**, independentemente de credo, raça origem ou cor. **Os direitos são fundamentais, porque sem eles os seres humanos não têm a base normativa para ver realizadas, no plano concreto, suas aspirações e desejos viáveis de tutela constitucional.** Ademais, são fundamentais, porque sem eles a pessoa humana não se realiza, não convive, e, em alguns casos, não sobrevive. Como ficariam a igualdade, a legalidade, a liberdade, o respeito à dignidade, a tutela do patrimônio se a constitucionalização, em bases legislativas sólidas, desses direitos impostergáveis da pessoa humana?”¹

37. Como se depreende da leitura dessa citação, do texto constitucional e das razões do Agravante, os direitos fundamentais são inerentes ao ser humano, não tendo o constituinte autorizado a existência de nenhum critério de diferenciação capaz de alijar qualquer trabalhador de tais direitos.

38. Aliás, no contexto dos direitos fundamentais, costuma-se afirmar que estes possuem certas características, sendo uma delas a universalidade. Nesse sentido, Nathalia Masson afirma que:

¹ Bulos, Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada. 11. ed. Rev. Atual. - São Paulo: Saraiva, 2015.



“Esta característica aponta a existência de um núcleo mínimo de direitos que devem estar presentes em todo lugar e para todas as pessoas, **independentemente da condição jurídica**, ou do local onde se encontra o sujeito – **porquanto a mera condição de ser humano é suficiente para a titularização**”².

39. Dessa forma, conclui-se que **o direito ao 13º salário não é conferido em razão do emprego ou cargo ocupado, mas sim ao trabalhador.**

40. Destarte, alega ainda o Agravante que o direito ao percebimento do 13º salário dependeria de lei anterior à legislatura em que se pretende auferi-lo. Esse entendimento provem, segundo entendimento do *parquet* de Contas, da dicção art. 29, inciso VI, da Constituição da República que estabelece; *in verbis*:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

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

41. Assim, pelas razões do Agravante, tal norma visa assegurar a observância dos princípios da moralidade administrativa e o da impessoalidade, estampados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

42. Todavia, não parece a esse Relator ser a melhor exegese conferida ao texto constitucional, que é composto de princípios, direitos e regras estruturantes e limitadoras do poder estatal.

43. Preliminarmente, observa-se que o artigo 29, inciso VI, da Carta Magna, estabeleceu o princípio da anterioridade de legislatura tão somente para a **fixação do subsídio** dos vereadores das Câmaras Municipais, o qual prescinde de Lei

² Masson, Nathalia. Manual de direito constitucional – 7. ed. Rev. Ampl. E atual. - Salvador: JusPODIVM, 2019



para sua fixação, podendo ser fixado ou majorado por meio de decreto legislativo ou resolução.

44. Esse entendimento, em consonância com a primazia dos direitos fundamentais/sociais, alcança o real sentido do dispositivo quando adotada uma interpretação literal (ou gramatical), haurindo-se a limitação temporal apenas no que concerne a fixação de subsídio, não estando incluída a **regulamentação** do 13º salário ou das férias.

45. Aliás, afere-se que a presente questão gravita em torno da interpretação textual conferida a dispositivos da Constituição Federal, em razão do reconhecimento expresso na manifestação técnica que fundamentou pedido de revisão de tese neste Tribunal (Doc. nº 56674/2012, fls 83, Processo nº 19.681-9/2012), leia-se:

Há que se considerar, ainda, que a discussão aqui assentada reside no campo da interpretação de dispositivos da Carta Maior de 1988, não havendo, até o momento, manifestação sobre o tema por parte do intérprete maior da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal – STF.

46. É evidente que não houve a fixação de subsídio pela lei combatida, mas apenas autorização para o pagamento do 13º salário aos Vereadores da Câmara Municipal de Alta Floresta, direito social estendido a todos os servidores públicos (Art. 39, §3º, CF/1988), o qual foi regulamentado por meio de lei formal, respeitado-se o devido processo legislativo.

47. De mais a mais, ainda no que concerne a legalidade do pagamento do 13º salário aos edis no mesmo exercício em que foi promulgada a lei autorizadora, cumpre discorrer acerca do tratamento “diferenciado” dos agentes políticos do Poder Legislativo Municipal, uma vez que as alegações do Agravante pretendeu estabelecer, com a adoção do princípio da Unidade da Constituição, uma ampliação do princípio da anterioridade de legislatura para alcançar a regulamentação do 13º salário dos vereadores.



48. Vale frisar que, ao invocar o princípio da Unidade Constitucional o Agravante pretendeu estabelecer uma restrição temporal a percepção do 13º salário pelos vereadores da Câmara Municipal.

49. Entretanto, a respeito desse tema específico – restrição de direitos sociais aos vereadores –, o princípio da Unidade da Constituição é o principal fundamento que balizou o entendimento deste Relator, tal qual se passa a demonstrar.

50. O artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, consagrou o direito a igualdade, princípio geral de todo o ordenamento jurídico e pedra fundamental de todo estado democrático de direito.

51. Dentre os objetivos fundamentais da Constituição da República, o artigo 3º, inciso IV, estabeleceu a promoção do bem estar de todos “sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e **quaisquer outras formas de discriminação.**”

52. A esse respeito, é oportuno citar trecho do irreparável Voto do Ministro Luiz Roberto Barroso no julgamento do RE 650.898/RS:

11. É evidente que os agentes públicos não podem ter uma situação melhor do que a de nenhum trabalhador comum. Não devem, contudo, estar condenados a ter uma situação pior. Assim, se todos os trabalhadores têm direito ao terço de férias e décimo terceiro salário, não se afigura razoável extrair do §4º, do art. 39 da CF, uma regra para excluir essas verbas dos agentes públicos, inclusive daqueles ocupantes de cargos eletivos.

12. O regime de subsídio veda, assim, o acréscimo de parcelas na composição do padrão remuneratório mensal fixado para uma determinada carreira ou cargo público. **Não é, porém, incompatível com o terço constitucional de férias e com o décimo terceiro salário, pagos em periodicidade anual, sem qualquer adição ao valor mensal da remuneração.**³ (grifei)

53. Veja-se que o princípio da Unidade da Constituição tem o condão justamente de conferir harmonização ao sistema jurídico, possibilitando uma leitura

³ (RE 650898, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017)



ordenada e coesa do texto constitucional, afastando as possíveis e eventuais antinomias aparentes da Carta Política.

54. Nesse sentido, está equivocado o Agravante ao pretender alcançar resultado diverso na presente equação, uma vez que exigir a observância do princípio da anterioridade de legislatura que, ressaltado, aplica-se somente à **fixação de subsídio**, seria deitar por terra todos os direitos fundamentais/sociais tão caros ao regime democrático de direito.

55. Como visto, os direitos sociais não são conferidos em razão da natureza jurídica do cargo, vínculo ou qualquer outro elemento diferenciador, mas são conferidos em razão da qualidade de **trabalhador** de seu possuidor. Aqui o estudo da aplicabilidade das normas constitucionais ganha maior relevância, sob pena de conferir às normas da Constituição verdadeiro sentido simbólico, desprovido de concretude ou efetividade.

56. A bem da verdade, o entendimento deste Relator vai de encontro à decisão do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do Recurso Extraordinário 650.898, considerou não ser incompatível o pagamento de 13º salário e terço proporcional de férias à agentes políticos, visto que tais direitos são garantidos a todos os trabalhadores e servidores em geral:

Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido.(grifei)



57. Neste ponto, causa certa perplexidade as alegações do *Parquet* de Contas que almejou, a um só tempo, realizar uma interpretação extensiva ao aplicar o princípio da anterioridade de legislação à regulamentação do 13º salário aos Vereadores e transformar esses agentes em subespécie de agentes políticos, limitando temporariamente o usufruto de direitos conferidos a todos os servidores.

58. É evidente que o Constituinte originário conferiu determinadas prerrogativas aos Deputados Federais e Estaduais, não extensivas aos Vereadores, pelo fato de que, para o pleno exercício desse múnus público, faz necessário salvaguardar as atividades legislativas de maneira mais ampla, exsurto, portanto, as ditas “prerrogativas de função”. A ausência dessas prerrogativas, no entanto, não tem o condão de reduzir a importância dos membros do Poder Legislativo municipal, que o entendimento proposto pelo Agravante poderia acarretar.

59. Com relação a esse assunto, em consulta respondida pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte (Processo nº 014286/2017-TC)⁴ alcançou-se a seguinte entendimento:

Nesse aspecto, entendo, assim como o Ministério Público de Contas, que **a aprovação de lei para regulamentar o pagamento de décimo terceiro ainda nessa legislatura, desde que atendidos todos os limites constitucionais e legais, não fere o princípio da anterioridade**. Isto porque a vedação contida no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal diz respeito à fixação do valor do subsídio.(grifei)

60. Em igual sentido, já manifestou o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, por meio do parecer nº 14/2012⁵ (Processo nº 5125-0200/12-5); *in verbis*:

“Em consequência, e porque o resultado do novo posicionamento é exatamente no sentido de que o direito às referidas vantagens emana diretamente do texto constitucional (em vigor desde 1988), **independente de legislação local, a resposta à Consulta é no sentido de sua aplicabilidade aos edis na presente legislatura**”

61. No mesmo norte, firma-se a jurisprudência dos Tribunais de Justiça

⁴ http://www.tce.rn.gov.br/as/NoticiasTCE/3544/Consulta_Vereadores.pdf

⁵ http://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:0::DOWNLOAD:NO::P_CD_LEG:449623



dos Estados de São Paulo, Goiás e Rio Grande do Sul, conforme os julgados:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO DOS VEREADORES, PREFEITO E VICE-PREFEITO. LEGALIDADE. Os autores estão legitimados para o manejo da ação popular, que se mostra cabível para questionar a legalidade do pagamento do 13º salário aos Vereadores, Prefeito e Vice-Prefeito. Não há qualquer cerceamento de defesa. Rejeita-se a arguição de prescrição. Os Vereadores, o Prefeito e Vice-Prefeito se incluem no conceito de servidores, ocupantes de cargo público (art. 39, § 3º, da CF), por isso fazem jus ao benefício previsto no art. 7º, VIII, da CF. Tratando-se de benefício constitucional, a lei pode instituir o décimo terceiro salário na mesma legislatura em favor dos Vereadores, Prefeito e Vice-Prefeito. Improcedência da demanda. Apelação provida, por maioria. (Apelação Cível Nº 70051006591, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 10/10/2012).

REMESSA NECESSÁRIA. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO POPULAR. GRATIFICAÇÃO NATALINA AOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. INEXISTÊNCIA DE ATO LESIVO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA. PRINCÍPIOS DA ANTERIORIDADE E MORALIDADE NÃO OFENDIDOS. 1. Ação popular movida por cidadãos de Cachoeira do Sul contra o Prefeito Municipal e o Presidente da Câmara de Vereadores do referido Município, por meio da qual impugnaram a Lei Municipal nº 4.524/2017 que garantiu o pagamento de gratificação natalina aos vereadores ainda no ano de 2017, sob o argumento de que o ato ofendeu os princípios da moralidade e anterioridade. 2. Não se discute no presente feito a legalidade do pagamento de gratificação natalina aos vereadores e detentores de mandato eletivo, porquanto tal direito restou reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 650.898 – Tema 484 de repercussão geral – julgado em 01/02/2017. Logo, cinge-se a controvérsia à ofensa aos princípios da anterioridade e moralidade, relativamente ao pagamento no mesmo ano. 3. Do teor dos artigos 29, inciso VI, da Constituição Federal, art. 11 da Constituição Estadual e do art. 23 da Lei Orgânica do Município de Cachoeira do Sul, depreende-se que o intuito do legislador ao impor que a obrigatoriedade das leis que fixam subsídios somente possam valer para legislatura seguinte, por certo, foi evitar a legislação em causa própria, impedindo frequentes aumentos do valor da remuneração, onde os próprios criadores da lei se beneficiam de pronto. **Todavia, no caso presente não está a criar subsídio que não existia, mas direito social, de aplicabilidade imediata.** Em suma, quando do julgamento do tema 484, o Supremo Tribunal Federal reconheceu ser aplicável a todos os trabalhadores os direitos dispostos nos incisos VIII e XVII do art. 7º da Constituição Federal, respectivamente, 13º salário e terço de férias, inclusive aqueles dispostos no art. 39, §4º, da Carta Magna. **Tratando-se, portanto, de direitos sociais de natureza cogente e autoaplicável, independem de provimento legislativo a respeito, razão pela qual não há ofensa ao princípio da anterioridade no caso em tela.** Precedentes desta Corte. 4. No que atine à aventada ofensa ao princípio da moralidade, melhor sorte não socorre os autores, porquanto inexistente. Em que pese o projeto de lei tenha-se dado no apagar das luzes do ano de 2017, acarretando inconformidade da população cachoeirense acerca da percepção da gratificação natalina pelos vereadores, não se há falar em ilegalidade, tampouco imoralidade administrativa. Bem concluiu o Juízo a



quo acerca do tópico ao considerar que “um ato imoral, em verdade, condiz com aquilo que é praticado sem a observância das regras de conduta da sociedade, o que não se amolda ao pagamento da gratificação em debate, já que se trata de direito social reconhecido a todos os trabalhadores, sendo natural que fosse extensível aos vereadores”. 5. Por derradeiro, sequer há de se falar em prejuízo aos cofres municipais, uma vez colacionado à ação popular cópia do processo legislativo demonstrando que havia dotação orçamentária naquele momento para fazer frente às despesas de folha de pagamento atinente às gratificações natalinas dos vereadores do Município de Cachoeira do Sul. 6. Assim, ainda que por fundamentação diversa no que tange ao princípio da anterioridade, mantem-se o julgamento de improcedência da ação popular em sede de remessa necessária. CONFIRMARAM, POR FUNDAMENTAÇÃO DIVERSA, O JULGAMENTO DE IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO POPULAR EM SEDE DE REMESSA NECESSÁRIA. UNÂNIME. (Reexame Necessário, Nº 70080314925, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 24-04-2019)

APELAÇÃO. AGENTE POLÍTICA. VEREADORA DO MUNICÍPIO DE NOVA ALIANÇA. Regime de subsídios. 13º salário e férias acrescidas do terço constitucional. Possibilidade. Natureza constitucional das verbas. Matéria sedimentada no julgamento do Tema n. 484 de Repercussão Geral (RE n. 650.898/RS). Desnecessidade de previsão legal específica. Interpretação sistemática das regras constitucionais. Precedentes. Sentença de improcedência reformada. Recurso provido. (Apelação Civil/Sistema Remuneratório e Benefícios, Relator(a) Heloísa Martins Mimesi, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Julgamento 21/02/2019, TJ/SP.)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. TUTELA DE URGÊNCIA INDEFERIDA. LEI COMPLEMENTAR N.º 374/2018 DO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS. FÉRIAS REMUNERADAS E 13º PARA AGENTES POLÍTICOS. ALEGADO MALFERIMENTO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO E DA ANTERIORIDADE (ARTIGO 29, VI, CF). RE N.º 650.898/RS. RECURSO DESPROVIDO. 1. O texto legal impugnado na ação popular, LC n.º 374/2018 do Município de Anápolis, no ponto em que positiva o percebimento, pelos agentes políticos locais, do 13º salário e do terço de férias, não representa afronta às normas constitucionais, segundo orientação do Supremo Tribunal Federal lançada no julgamento do RE n.º 650.898/RS, submetido ao rito de repercussão geral, **por não consubstanciarem, tais verbas, parcelas remuneratórias mensais, fundamento que desautoriza, outrossim, a aplicabilidade do disposto no artigo 29, VI, Constituição Federal.** 2. Agravo de instrumento conhecido, mas desprovido. (3º CÂMARA CIVIL, RELATOR: EUDÉLCIO MACHADO FAGUNDES)

62. Da mesma maneira, o Agravado acostou aos autos Instrução Normativa nº 012/2017 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (Doc. digital nº 110198/2018, fls. 5-7), cuja orientação foi no sentido de autorizar o pagamento do 13º salário, ainda que na mesma legislatura, desde que precedidos de Lei ou Resolução, ou na sua Lei Orgânica Municipal.



63. Como já exposto, os direitos fundamentais/socais são direitos que prescindem de promulgação de lei para a sua fruição. Contudo, a Câmara Municipal de Alta Floresta foi além quando elaborou e aprovou Lei para o recebimento do 13º salário. Desta maneira, não prospera o **primeiro argumento** das alegações do Agravante.

64. Em que pesem os argumentos expendidos anteriormente, não pretende-se reduzir a presente discussão a ponto pacífico ou sucinto, reconhecendo-se a sua alta complexidade.

65. É oportuno notar que a possibilidade de percepção de 13º salário e férias anuais pelos agentes políticos dos municípios já encontrou entendimento contrário neste Tribunal, conforme Acórdãos nº 3.007/2006 (DOE 09/01/2007), 476/2006 (DOE 06/04/2006), 452/2006 (DOE 30/03/2006), 25/2005 (DOE 24/02/2005) e 1.724/2001 (DOE 05/11/2001), arrolados no pedido de revisão de tese, Processo nº 19.681-9/2012 (Doc. Digital nº 56674/2012, fls. 68).

66. Em relação a esse tema, entendo que a jurisprudência deste Tribunal ainda é vacilante, no entanto, em sede de evolução jurisprudencial, não só foi garantida a possibilidade do recebimento de tais verbas aos agentes políticos do Poder Executivo (Prefeitos e Secretários Municipais), como também aos membros do Poder Legislativo Municipal.

67. A premência da alteração do entendimento também se alcança por meio do parecer condutor de consulta referente à reexame de teses prejudgadas (fl. 83, Doc. nº 56674, Processo nº 196819/2012), que nos pontos “f” e “g” assim considerou:

- f) **não há justificativas constitucionais para se dar tratamento distinto às espécies de agentes políticos**, ou seja, o fato de os Secretários Municipais ocuparem um cargo *ad nutum*, não os tornam mais servidor público do que aquele que lhes delega, no exercício do seu poder discricionário, parcela do Poder Público, qual seja o Prefeito Municipal;
- g) **negar aos agentes políticos o direito à percepção de direitos sociais unicamente porque não há disposição expressa no texto**



constitucional, seria o mesmo que negar a interpretação “conforme” e “sistemática” da Constituição Federal de 1988.

68. Infere-se, portanto, que desde o pedido de revisão de teses anteriormente proposto, já se visualizava o equívoco da pretensão de se conferir tratamento diferenciado aos agentes políticos que estão em situação de equivalência de regime jurídico, tais como Vereadores e Prefeitos Municipais.

69. Com a revisão do entendimento, foi editada a **Resolução de Consulta nº 23/2012-TP** que passou-se a permitir expressamente a possibilidade do pagamento de 13º (décimo terceiro) salário aos vereadores, mas desde que observados, dentro outros requisitos, o princípio da anterioridade de legislatura, *in verbis*:

5) julgar PROCEDENTE a quinta proposta de revisão, apresentada pela equipe técnica, para revogar integralmente os Acórdãos 382/01, 1.563/01, 1.724/01, 452/06, 476/06 e 3.007/06, e parcialmente o Acórdão 25/05, no que contrariar a presente proposta, substituindo-os pela seguinte ementa: AGENTE POLÍTICO. REMUNERAÇÃO DE FÉRIAS E DÉCIMO TERCEIRO SUBSÍDIO. PREFEITOS, VICE-PREFEITOS E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS. POSSIBILIDADE MEDIANTE REGULAMENTAÇÃO POR MEIO DE LEI EM SENTIDO FORMAL DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VEREADORES. REMUNERAÇÃO DE FÉRIAS E DÉCIMO TERCEIRO SUBSÍDIO. FORMALIZAÇÃO MEDIANTE ATO LEGISLATIVO. SUJEIÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE: a) a Constituição Federal não proíbe a compatibilização do regime de subsídios (art. 39, § 4º) com os direitos sociais estendidos aos servidores públicos (art. 39, § 3º). Não obsta, ainda, que direitos sociais como férias e décimo terceiro subsídio sejam atribuídos aos agentes políticos que ocupam cargos eletivos; b) é possível a percepção de férias e décimo terceiro subsídio por parte dos prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, mediante instituição e regulamentação por meio de lei em sentido formal de iniciativa do Poder Legislativo (art. 29, V, da CF/88), tendo em vista que estes agentes não se submetem ao regime jurídico único dos servidores públicos. É admissível a concessão de férias e décimo terceiro subsídios aos vice-prefeitos que exerçam, efetiva e permanentemente, uma função administrativa junto à Administração municipal; c) **é possível a percepção de férias e décimo terceiro subsídio por parte dos vereadores, desde que instituído e regulado por meio de ato legislativo.** As férias dos vereadores devem coincidir com o período de recesso parlamentar, sem prejuízo do respectivo adicional. Devido ao seu caráter remuneratório, tais direitos devem obediência ao princípio da anterioridade, consagrado no art. 29, VI, da CF/88, ou seja, uma legislatura consignará os direitos sociais para a subsequente, e, d) as remunerações acima tratadas integram e devem observar os respectivos limites de despesas e gastos com pessoal estampados na CF/88 e na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a legislação tributária e previdenciária pertinente; (grifos nossos)



70. Resta evidente que o tema ora analisado é alvo atual das discussões nos tribunais, conforme jurisprudência já colacionada, sendo ainda controvertido o ponto relativo a necessidade de observância ao princípio da anterioridade de legislatura para a regulamentação do 13º salário e férias aos Vereadores.

71. Ademais, ao realizar a ponderação entre o direito ao 13º salário – garantido a todo trabalhador – e o princípio da anterioridade de legislatura para **fixação** de subsídio dos Vereadores, deve prevalecer aquele que da maior amplitude aos direitos sociais, garantindo a gratificação natalina aos Edis, visto ser esse o entendimento em que menos se sacrifica direitos fundamentais.

72. Posto isso, urge, nessa questão, o dever deste Tribunal rever o entendimento exarado na resolução supra mencionada, conforme os fundamentos de fato e de direito já expostos.

73. Por sua vez, **o segundo fundamento** do agravo trata da exigência do respeito a Lei de Responsabilidade Fiscal, mais especificamente dos artigos 16 e 17, em virtude de que o 13º salário caracteriza despesa de caráter continuado, não havendo como afastar por igual maneira o princípio da anterioridade de legislatura.

74. Convém esclarecer que o Agravante pretendeu alcançar modulação dos efeitos da lei concessiva do 13º salário, alegando o descumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal como consequência do possível descumprimento de seus ditames.

75. O Art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, fulminou a obrigação de que todos os atos da administração que acarretassem aumento de despesas fosse precedido da elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira



com a lei orçamentária anual, bem como compatibilidade com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

76. Nessa perspectiva, ao analisar atentamente a Lei Municipal nº 2.420/2017, em seu artigo 5º, nota-se que a referida lei esta acompanhada de Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro e da Declaração do Ordenador de Despesas, que encontra-se nos anexos.

77. De fato, consta nos autos o Relatório de Impacto Orçamentário e Financeiro, Demonstrativo do Relatório do Impacto Orçamentário e Declaração de ciência do Ordenador de Despesas de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira, conforme a LOA (Doc. digital nº 110198/2018, fls. 14 a 17). Tais documentos vão ao encontro exato das determinações contidas no art. 16, da Lei Complementar nº 101/2000.

78. Desta maneira, não há que se falar em descumprimento da Lei Complementar nº 101/2000, tendo esta sido completamente atendida, refutando-se, portanto, o segundo fundamento das razões do Agravante pela irregularidade na concessão da gratificação natalina.

79. Ante ao exposto, denego o pedido de reconsideração do Julgamento Singular nº 323/ILC/2018 pleiteada pelo Ministério Público de Contas, cujo objetivo é ver considerado ilegal o recebimento do décimo terceiro salário por parte dos vereadores da Câmara Municipal de Alta Floresta na mesma legislatura em que aprovado.

DISPOSITIVO DO VOTO

80. Diante do exposto, **VOTO** no sentido de:

a) **CONHECER** o recurso de Agravamento em Representação de Natureza Interna proposto pelo Ministério Público de Contas, por intermédio do Procurador de Contas, Dr. Gustavo Coelho Deschamps, com fulcro nos artigos 270, 275 c/c 237 do



Regimento Interno;

b) no mérito, pelo **não provimento** do Recurso de Agravo, mantendo-se inalterados os termos do Julgamento Singular nº 323/ILC/2018, reiterando-se, por consequência, a negativa de concessão de medida cautelar proposta pelo Ministério Público de Contas;

c) propor **REVISÃO DE TESE** contida na Resolução de Consulta nº 23/2012-TP, no que tange a ultima parte do item “c”, que trata da observância do princípio da anterioridade de legislatura para a percepção de férias e 13º salário dos Vereadores, com base nas razões contidas na integra deste voto.

É como voto.

Cuiabá, 04 de novembro de 2019.

(assinatura digital)¹
ISAIAS LOPES DA CUNHA
Conselheiro Substituto

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT
C:\Users\bianca\AppData\Local\Temp\F9B20B18A12B77CAF480317BDD3B945.odt