



PROCESSO Nº	:	53.452-8/2021
PRINCIPAL	:	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
ASSUNTO	:	Reexame de Tese (item “c”, da 6ª ementa, da Resolução de Consulta 23/2012-TP)
RELATOR	:	Conselheiro Domingos Neto
MANIFESTAÇÃO TÉCNICA Nº	:	6/2022/SNJur
FUNDAMENTO LEGAL	:	Art. 3º, parágrafo único, inciso III, alínea “a”, RN 13/2021-TP

1. OBJETO

O processo é referente à proposta de reexame de tese contida no item “c”, da 6ª ementa, da **Resolução de Consulta 23/2012**¹, no que tange à observância do princípio da anterioridade de legislatura para a percepção de férias e 13º salário pelos vereadores, conforme proposição contida nos Acórdãos 41/2020-TP e 42/2020-TP.

2. SÍNTESE DAS INFORMAÇÕES PROCESSUAIS E FUNDAMENTOS

Por meio do Acórdão 41/2020-TP, propôs-se revisão da tese contida no item “c”, da 6ª ementa, Resolução de Consulta 23/2012-TP, com base nas razões contidas na íntegra do voto do relator (vencedor por maioria), auditor substituto de conselheiro Isaias Lopes da Cunha.

Em seu voto, o relator, por meio de iniciativa fundamentada, propôs revisão da tese referente à observância do princípio da anterioridade de legislatura para a percepção de férias e 13º salário dos vereadores, alegando se tratar de ponto controvertido e defendendo que, ao se realizar a ponderação entre o direito ao 13º salário – garantido

¹ 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. (...) 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 (...). (grifou-se)



a todo trabalhador – e o princípio da anterioridade de legislatura para fixação de subsídio dos vereadores, *“deve prevalecer aquele que dá maior amplitude aos direitos sociais, garantindo a gratificação natalina aos Edis, visto ser esse o entendimento em que menos se sacrifica direitos fundamentais”*.²

No mesmo trilha, no Acórdão 42/2020-TP foi acatada a proposição de revisão da mesma tese, tendo como base fundamentos similares propostos em voto-vista divergente pelo mesmo auditor substituto de conselheiro Isaias Lopes da Cunha.

Por meio do Parecer 007/2021 (Nº Doc. 246825/2021), a Secex Atos de Pessoal (competente à época) apreciou a proposição de tese estabelecida nessas decisões plenárias, admitindo-a e realizando análise no mérito.

A unidade técnica adotou o fundamento de que o princípio da anterioridade de legislatura, consagrado no art. 29, VI da CF/88, não se aplica à instituição do direito social ao décimo terceiro salário e de férias aos vereadores, sugerindo aprovação de ementa substitutiva para o item “c”, da 6ª ementa, da Resolução de Consulta 23/2012, *in verbis*:

Resolução de Consulta nº ____/2021. Pessoal. 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 LEI EM SENTIDO FORMAL. NÃO SUJEIÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE:

c) é possível a percepção de férias e décimo terceiro subsídio por parte dos vereadores, desde que instituído e regulado por meio de lei. 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 obedecer aos limites das normas constitucionais (art. 29-A da CF/88) e as regras estabelecidas na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) para geração de despesa, especialmente os artigos 15 ao 23. Instituídos por lei, os direitos sociais a férias e décimo terceiro aos vereadores entram em vigor conforme a lei instituidora dispuser. Não se sujeitam ao princípio da

² Em voto-vista divergente (vencido), o auditor substituto de conselheiro João Batista Camargo postulou a não revisão de tal tese disposta na Resolução de Consulta 23/2012–TP, por entender estar em consonância com o art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, e ainda: **a)** a aplicação do princípio da anterioridade ao 13º salário (subsídio), para produzir efeitos somente a partir da legislatura seguinte, visa a observar a realidade financeira municipal e a não legislação em causa própria; **b)** sendo os vereadores detentores de mandato eletivo, não exercendo função administrativa, própria dos servidores públicos, e sim a função política de Estado, não há que se falar em norma de eficácia plena no que diz respeito à instituição do 13º salário, para a qual deve haver o devido processo legislativo, formal e material.



anterioridade de legislatura.

Além de abordar a tese acerca da não sujeição ao princípio da anterioridade, a Secex indicou a necessidade de lei específica (e não ato legislativo) para instituir e regular a percepção de férias e décimo terceiro salário pelos vereadores; e que tais direitos devem atender a normas constitucionais e da LRF para a geração da respectiva despesa, entrando em vigor conforme a lei instituidora.

De sua parte, o Ministério Público de Contas – MPC, por meio do Parecer nº 5.593/2021 (Nº Doc. 256494/2021), entendeu pelo conhecimento do reexame e, no mérito, aprovação da ementa nos termos propostos pela Secex Atos de Pessoal.

Segundo o MPC: **a)** os requisitos regimentais de legitimidade processual e de iniciativa fundamentada foram atendidos; **b)** o STF estabeleceu a possibilidade de pagamento de terço de férias e décimo terceiro aos vereadores, não havendo incompatibilidade com a disposição constitucional do § 4º do art. 39 (RE 650898), mas que depende de previsão em lei municipal (Rcl 33949); **c)** necessário utilizar a nomenclatura “por meio de lei” no lugar de “ato legislativo” na ementa da consulta; **d)** cabe a previsão textual de que tais direitos devem obedecer aos limites das normas constitucionais e às regras da LRF para a geração de despesa, não havendo inovação de entendimento, apesar de ampliar o escopo do reexame; **e)** o art. 29, VI, da CF/1988 refere-se especificamente à anterioridade para a fixação de subsídios³ e não direitos como terço de férias e 13º salário dos vereadores; **f)** a aplicabilidade dos direitos sociais, como a gratificação natalina aos agentes políticos, desde que expressamente autorizada por lei, não se submete à anterioridade do art. 29, VI, CF/1988, que é específica para a fixação de subsídio.

3. CUMPRIMENTO A REQUISITOS NORMATIVOS E OBSERVAÇÕES

Em cumprimento a dispositivo regimental (art. 237, *caput*), a proposta de reexame advém de iniciativa fundamentada de auditor substituto de conselheiro, autoridade legitimada para tal intuito.

³ CF/1988. Art. 29, VI: o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente (...). (grifou-se)



Além disso, trata-se de proposta de modificação de entendimento devidamente registrada no processo, tendo como fundamentos elementos plausíveis da legislação, jurisprudência e doutrina afetas ao controle externo (RN 13/2021-TP, art. 3º, parágrafo único, inciso III, alínea “a”).

A proposta de ementa ultrapassa o escopo referente à possibilidade de aplicação do princípio da anterioridade na concessão de férias e 13º salário a vereadores, todavia, os acréscimos suscitados pela unidade técnica e ratificados pelo MPC não se desconectam da matéria abordada, além de propiciarem correção e segurança jurídica à tese proposta, evitando reanálises desnecessárias.

Quanto à tese proposta de que a concessão dos direitos sociais a férias e décimo terceiro aos vereadores entram em vigor conforme a lei instituidora dispuser, não se sujeitando ao princípio da anterioridade de legislatura, entende-se tratar de regra geral de conduta plausível, pois fundamentada com elementos convincentes nos autos, ainda que não se pretenda aqui emitir juízo de mérito, o que deve ser delineado em pronunciamento conclusivo da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência – CPNJur.

A título de subsídio, importante pontuar que o paradigmático Recurso Extraordinário 650898/RS do STF não adentra na matéria acerca da aplicação do princípio da anterioridade, mas postula que o décimo terceiro e o terço constitucional de férias não são incompatíveis com o regime de subsídio dos vereadores.

Na busca por inspiração jurisprudencial em outros Tribunais de Contas, identificou-se que não há entendimento pacífico quanto à obrigatoriedade ou não de obediência ao princípio da anterioridade de legislatura.

Veja-se que, no âmbito de processos de consultas, há orientações no sentido de considerar obrigatória a observância ao princípio da anterioridade (TCE/PR⁴ e

⁴ **TCE/PR. ACÓRDÃO Nº 4529/17 - Tribunal Pleno (Processo nº 508517/17).** Consulta. Pagamento de 13º subsídio a Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. Julgamento do Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral que reconhece a inexistência de impeditivo constitucional. Necessidade de previsão em lei, que deve levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus artigos 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal. Observância obrigatória do princípio da anterioridade. (grifou-se). Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/sessao-26-10-17-processo-n%C2%BA-508517-17-acordao-n%C2%BA-4529-17-tribunal-pleno/308420/area/242>>. Acesso em 07/03/2022.



TCE/ES⁵), mas também as que estabelecem a possibilidade de pagamento de abono de férias e 13º salário aos vereadores sem necessidade de atendimento a tal princípio (TCE/RN⁶, TCE/MG⁷ e TCE/MS⁸).

4. DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO À CPNJur

Conclui-se esta manifestação no sentido de recomendar à Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência – CPNJur que sugira ao conselheiro relator:

- a) o conhecimento e análise, no mérito, da proposta de reexame de tese do item “c”, da 6ª ementa, da RC 23/2012, haja vista o cumprimento a dispositivo

⁵ **TCE/ES. PARECER/CONSULTA TC-001/2018 – PLENÁRIO.** PROCESSO: TC: 1560/2017. EMENTA: CONSULTA – TERÇO DE FÉRIAS E DÉCIMO TERCEIRO SUBSÍDIO DE VEREADORES – RE 650.898 – REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA – RESPONDER NA FORMA DO PARECER CONSULTA N. 2/2011 QUANTO AO PAGAMENTO DE DECIMO TERCEIRO – PAGAMENTO DE ABONO DE FÉRIAS – POSSIBILIDADE CONDICIONADA À OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA ANTERIORIDADE E AOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – POSSIBILIDADE DE PREVISÃO EM LEI ORGÂNICA MUNICIPAL – ENCAMINHAR CÓPIA DO PARECER CONSULTA TC-02/2011. (grifou-se). Disponível em <<https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/05/PC001-18-1.pdf>>. Acesso em 07/03/2022.

⁶ **TCE/RN. PROCESSO Nº 014286/2017-TC. EMENTA: REVISÃO DE CONSULTA. PAGAMENTO DE DÉCIMO TERCEIRO E FÉRIAS PARA VEREADORES.** INTERPRETAÇÃO DO STF AO ART. 39, § 4º, DA CF/1988. POSSIBILIDADE, DESDE QUE OBEDECIDOS TODOS OS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS QUANTO ÀS DESPESAS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL, DESPESAS COM REMUNERAÇÃO DOS VEREADORES E DESPESAS DE PESSOAL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO POR LEI. POSSIBILIDADE NA MESMA LEGISLATURA SEM MAJORAÇÃO DE VALOR MENSAL, TENDO EM VISTA QUE O SUBSÍDIO FORA FIXADO NA ANTERIOR. NÃO VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. (grifou-se). Disponível em <http://www.tce.rn.gov.br/as/NoticiasTCE/3544/Consulta_Vereadores.pdf>. Acesso em 07/03/2022.

⁷ **TCE/MG. CONSULTA n. 913240.** EMENTA: CONSULTA - CÂMARA MUNICIPAL - AGENTES POLÍTICOS - PAGAMENTO DE ADICIONAL DE 1/3 DE FÉRIAS - OBRIGATORIEDADE - EDIÇÃO DE NORMA REGULAMENTADORA PARA A FRUIÇÃO DO DIREITO - DESNECESSIDADE - INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE - FORMA DE PAGAMENTO: OBSERVÂNCIA DE CONDICIONANTES. 1) É devido o pagamento do adicional de 1/3 de férias aos vereadores. 2) Para a fruição do adicional de férias pelos vereadores não é necessária lei específica regulamentadora. 3) O princípio da anterioridade deve ser observado para a fixação dos subsídios dos vereadores, mas não para a concessão de 1/3 de férias. (...) (grifou-se). Disponível em <<https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/913240#!>>. Acesso em 07/03/2022.

⁸ **PROCESSO TC/MS: TC/24968/2017.** EMENTA - RELATÓRIO-DESTAQUE – AUDITORIA – LEGISLATIVO MUNICIPAL – PAGAMENTO IRREGULAR DE DIÁRIAS – VALORES EXCEDENTES A 50% DO SUBSÍDIO OU REMUNERAÇÃO – AUSÊNCIA DE CARÁTER INDENIZATÓRIO – CARÁTER REMUNERATÓRIO – DEVER DE COMPROVAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA – DISCUSSÃO DE ASSUNTOS POLÍTICOS PARTIDÁRIOS OU DE INTERESSE PESSOAL – AUSÊNCIA DE CARÁTER PÚBLICO – PAGAMENTO DE 13º A VEREADORES – INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE – IRREGULARIDADE – IMPUGNAÇÃO DE VALORES – APLICAÇÃO DE MULTAS – RECOMENDAÇÃO. (grifou-se). Disponível em <<http://www.tce.ms.gov.br/portal-services/diario-oficiais/download?id=2651>>. Acesso em 07/03/2022.



regimental acerca da legitimidade e iniciativa fundamentada (art. 237, *caput*) e compatibilidade com elementos e argumentos jurídicos pertinentes ao controle externo (RN 13/2021-TP, art. 3º, parágrafo único, inciso III, alínea “a”); e

- b) que, caso se filie aos fundamentos para revisão propostos pela unidade técnica e MPC, além daqueles suscitados no âmbito dos Acórdãos 41/2020-TP e 42/2020-TP, vote pelo reexame da tese indicada, com aprovação de nova ementa de consulta **OU** apenas atualização do dispositivo “5c” da RC 23/2012 vigente, conforme texto da proposta inicial revisado com base nos critérios de clareza, coesão e concisão:

Resolução de Consulta nº ____/2022. Agente político. Vereadores. Férias e 13º subsídio. Instituição por lei. Princípio da anterioridade.

- 1) É possível a percepção, pelos vereadores, dos direitos a férias e décimo terceiro subsídio, desde que instituídos e regulados por meio de lei, entrando em vigor conforme a previsão legal, não havendo sujeição ao princípio da anterioridade de legislatura.
- 2) Devido ao seu caráter remuneratório, os direitos a férias e décimo terceiro subsídio devem atender ao limite do total de despesa do Legislativo (art. 29-A, CF/88) e às regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à geração de despesa, especialmente aquelas constantes dos artigos 15 ao 23.
- 3) As férias dos vereadores devem coincidir com o período de recesso parlamentar, sem prejuízo do respectivo adicional.

OU:

Resolução de Consulta 23/2012. 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 lei. Não sujeição ao princípio da anterioridade.

- c) É possível a percepção, pelos vereadores, dos direitos a férias e décimo terceiro subsídio, desde que instituídos e regulados por meio de lei, entrando em vigor conforme a previsão legal, não havendo sujeição ao princípio da anterioridade de legislatura. Devido ao seu caráter remuneratório, os direitos a férias e décimo terceiro subsídio devem atender ao limite do total de despesa do Legislativo (art. 29-A, CF/88) e às regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à geração de despesa, especialmente aquelas constantes dos artigos 15 ao 23. As férias dos vereadores devem coincidir com o período de recesso parlamentar, sem prejuízo do respectivo adicional.

Cuiabá, 10 de março de 2022.

Natel Laudo da Silva
Auditor Público Externo
(Núcleo de Jurisprudência / SNJur)