

Noutro viés, insta trazer à baila a consagração da autonomia municipal como princípio constitucional inderrogável (art. 34, VII, c da CF/88), garantindo ao ente federado o direito a auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração. Neste sentido referendou o STF:

A CF conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os Estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos Municípios envolvidos, mas ao Estado e aos Municípios do agrupamento urbano. [ADI 1.842, rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-3-2013, P, DJE de 16-9-2013.]

Partindo desta premissa, irrefutável assentar que a aventada autonomia política se reflete na capacidade de auto-organização do ente federado, cuja função político-administrativa é exercida por meio de unidades administrativas, através da transferência de competências específicas, operacionalizadas por duas formas básicas de organização/ação administrativa: centralização e descentralização.

Quando a distribuição de competências ocorre dentro da estrutura da mesma pessoa jurídica, opera-se a desconcentração, técnica administrativa assim conceituada pela doutrina:

[...] Ocorre desconcentração administrativa quando uma pessoa política ou entidade da administração indireta distribui competências dentro da sua própria estrutura a fim de tornar mais ágil e eficiente a prestação dos serviços. [...]

Neste contexto se delinea a estrutura do ente da administração, cuja partição de atividades se dá através da organização de competências, agrupadas por critérios específicos, conferindo-as aos órgãos públicos específicos, assim entendidos como:

[...] centros de competência instituídos para desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. [...]

Sob a ótica esposada, tem-se que, na perquirição formulada, a dúvida do Consultante reside no fato de o Tribunal entender legal a instalação de um órgão público municipal (qualquer que seja a denominação utilizada) em área territorial diversa - desconcentração pelo critério territorial.

Nesta linha, tomando como premissa a autonomia municipal consagrada pela Carta Magna pátria (arts. 18, 29 e 30 da CFRB/88), irrefutável a possibilidade de, discricionariamente, ser instalada uma unidade administrativa do ente federado em município diverso da sede objetivando o desenvolvimento de atividades jurídico-administrativas.

Todavia, a despeito da decisão ter natureza discricionária, subsiste a necessidade de observar outros comandos normativos ligados a atividade de planejamento da política de governo (art. 48, IX a XI, c/c art. 61, § 1º, II "a", "b" e "c" da CF/88) - edição de lei específica e do estudo da viabilidade econômica (impacto financeiro) - obrigatoriedade que decorre dos princípios que constitucionais que norteiam a administração pública (art. 37, caput, da CF/88).

IV- PROPOSTA DE DECISÃO

16. Diante de todo o exposto, com supedâneo no art. 78 da Lei 5.604/1994 (LOTCE/AL) c/c art. 38, da Resolução Normativa nº 03/2001 que instituiu o Regimento Interno desta Corte de Contas, considerando o disposto nas Resoluções 05/2018 e 06/2018, acompanhando os termos dos Pareceres nº 131/2016-AUD e 2541/2017/PG/EP, submete-se ao Egrégio Plenário a seguinte proposta de decisão:

III- **CONHECER** da consulta por atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º XIX da Lei Estadual nº 5.604/94 - LOTCE/AL c/c art. 6º, XX e 186 e segts. da Resolução Normativa nº 03/2001;

IV- **RESPONDER** à indagação formulada nos seguintes termos:

- Fica adstrito ao poder discricionário do gestor a criação de unidade administrativa de ente federado em município diverso de sua sede desempenho de atividades jurídico-administrativas. Todavia, destaca-se a necessidade de edição lei que a regulamentar, observados os princípios constitucionais norteadores da administração pública (art. 37, caput da CF/88), e demonstrada a respectiva viabilidade econômica

III- **DAR CIÊNCIA** desta decisão e dos pareceres técnicos que a fundamentam ao Consultante e ao Município de Maragogi através do seu representante legal.

IV- **PUBLICAR** a decisão no diário eletrônico deste tribunal para os fins que se fizerem necessários, inclusive para atribuir os efeitos do art. 189 da Resolução Normativa nº 03/2001 (RITCE/AL).

V- Que o Tribunal de Contas NUMERE de forma única e sequencial as consultas relacionadas e providencie a disponibilização do inteiro teor no sítio do Tribunal face ao contorno normativo que as circundam

Presidente - Conselheira Rosa Maria Ribeiro de Albuquerque

Relator - Conselheiro Substituto Alberto Pires Alves de Abreu

Conselheira Maria Cleide Costa Bezerra

Conselheiro Otávio Lessa de Geraldo Santos

Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante

Conselheira Substituta Ana Raquel Ribeiro Sampaio

Ministério Público de Contas - Ênio Andrade Pimenta

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS**, em Maceió, 04 de Dezembro de 2018.

Maceió, 22 de maio de 2019.

Diego de Moraes Ramos Silva

Responsável pela Resenha

O CONSELHEIRO SUBSTITUTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS, ALBERTO PIRES ALVES DE ABREU, RELATOU EM SESSÃO PLENÁRIA DE 18.12.18, O SEGUINTE PROCESSO:

PROCESSO TC 12.468/2017

UNIDADE Câmara Municipal de Marechal Deodoro - AL
CONSULENTES Sr. André Luiz Barros da Silva - Presidente da Câmara Municipal no exercício 2017
ASSUNTO Consulta

ACÓRDÃO nº 1.429/2018

CONSULTA. INDAGAÇÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE PERCEPÇÃO DE TERÇO DE FÉRIAS POR AGENTE POLÍTICO. PELA ADMISSIBILIDADE. NO MÉRITO PELA POSSIBILIDADE DA INSTITUIÇÃO DO TERÇO DE FÉRIAS ATRAVÉS DE LEI ESPECÍFICA E RESPEITADA A ANTERIORIDADE E NORMAS APLICÁVEIS À ESPÉCIE.

Vistos, relatados e discutidos, **RESOLVE** a o Pleno do Tribunal de Contas de Alagoas, acolher a proposta de decisão do Conselheiro Substituto Relator do feito para:

I - **CONHECER** da Consulta por atender aos requisitos de admissibilidade previsto no art. 1º XIX da Lei Estadual nº 5.604/94 - LOTCE/AL c/c art. 6º, XX e 186 e segts. da Resolução Normativa nº 03/2001;

II - **RESPONDER** à indagação formulada nos seguintes termos:

- O regime de subsídio a que estão submetidos os agentes políticos não é incompatível com percepção da parcela do terço de férias, devendo ser fixados por lei específica de competência da Câmara Municipal e observada a anterioridade prevista para o regime do subsídio, cuja norma sancionada em uma legislação só poderá produzir efeito em legislação subsequente. A fixação de despesas deve observar o que preconiza a Lei nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/2000.

III- **DAR CIÊNCIA** desta decisão e dos pareceres técnicos que a fundamentam ao Consultante através dos seus representantes legais;

IV- **PUBLICAR** a decisão no diário eletrônico deste tribunal para os fins que se fizerem necessários, inclusive para atribuir os efeitos do art. 189 da Resolução Normativa nº 03/2001 (RITCE/AL).

V- **QUE** o Tribunal de Contas numere de forma única e sequencial as consultas relacionadas e providencie a disponibilização do inteiro teor no sítio do Tribunal face ao contorno normativo que as circundam.

CONSULTA. INDAGAÇÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE PERCEPÇÃO DE TERÇO DE FÉRIAS POR AGENTE POLÍTICO. PELA ADMISSIBILIDADE. NO MÉRITO PELA POSSIBILIDADE DA INSTITUIÇÃO DO TERÇO DE FÉRIAS ATRAVÉS DE LEI ESPECÍFICA E RESPEITADA A ANTERIORIDADE E NORMAS APLICÁVEIS À ESPÉCIE.

I. DO RELATÓRIO

1. Trata o presente processo de consulta formulada pelo Sr. André Luiz Barros da Silva - presidente da Câmara Municipal no exercício 2017, objetivando a obtenção de posicionamento desta Corte de Contas sobre a possibilidade legal de pagar aos vereadores 1/3 de férias.

2. O consultante submete para a apreciação deste Tribunal a seguinte indagação, transcrita na forma em que foi formulada: "(...) 1. Se podem ser pagos (sic) aos Vereadores 1/3 de férias?; 2. Em caso positivo, quais os requisitos necessários ao seu pagamento?; 3. Há a necessidade de lei municipal prevendo o seu pagamento?; e 4. Se houver necessidade, tal lei deverá respeitar a anterioridade, tal qual se dá com os subsídios? (...)"

3. O Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Maciel, posicionou-se por meio do Parecer nº 088/2017-AUD, no sentido de conhecer da consulta para RESPONDER nos seguintes termos: "[...] Forte no princípio constitucional da moralidade administrativa e no disposto no art. 39, § 4º da Constituição da República, bem como diante do fato de que os edis não exercem atividades administrativas contínuas, gozam de dois períodos de recesso anuais remunerados e detêm direito à acumulação com cargos, empregos e funções, os vereadores não fazem jus ao adicional previsto no art. 7º, XVII da Constituição da República..."

4. O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 618/2018/PG/EP, opinou pela admissibilidade da consulta e propôs resposta nos seguintes termos: "[...] De acordo com a decisão vinculante do Supremo Tribunal Federal, proferida no Recurso Extraordinário nº 650.898, não há óbice na Constituição Federal à instituição legal do adicional de férias aos agentes políticos. Para tanto, deve ser respeitada a reserva legal de iniciativa da Câmara Municipal, bem como a anterioridade prevista para o subsídio, sendo a lei publicada em uma legislação para produzir efeitos na subsequente.

Além disso, devem ser instituídas de acordo com a realidade financeira do município, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal, estando sujeita aos limites de gasto do Poder Legislativo de que trata o art. 29-A, caput, § 1º da Constituição Federal. [...]"

II - DA COMPETÊNCIA

5. Resta clara a jurisdição para atuação desta Corte de Contas objetivando pronunciar-se sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência na forma como suscitada, conforme permissivo contido no art. 1º, inciso XIX da Lei Estadual nº 5.604/94 - Lei Orgânica do TCE/AL c/c art. 6º, inciso X da Resolução nº 003/2001 - Regimento Interno do TCE/AL.

III - DA ANÁLISE

III. 1 - Da admissibilidade

6. A consulta formulada perante as Cortes de Contas traduz-se em meio eficaz para possibilitar o esclarecimento da interpretação de dispositivos normativos que versem sobre matéria de sua competência, evitando assim que ações desenvolvidas na gestão pública estejam em desconformidade com entendimento assente neste Tribunal.

7. Preliminarmente à análise dos termos da questão formulada, é imprescindível o exame quanto aos

respectivos requisitos normativos de admissibilidade.

8. No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, o art. 1º, inciso XIX da Lei Estadual nº 5.604/94 - Lei Orgânica do TCE/AL c/c art. 6º, inciso X da Resolução nº 003/2001 (RITCE/AL) regulam a matéria, estabelecendo a forma como deve ser formulada a consulta e elencando as pessoas legitimadas a propô-la.

9. Nesta esteira, ressalta-se que o signatário da petição está legitimado para instar esta Corte em se manifestar sobre as dúvidas na aplicação dos dispositivos na forma como formulada, conforme disposto no art. 6º, X da Resolução Normativa nº 003/2001 (RITCE/AL), que regulamenta o art. 1º, XIX da Lei nº 5.604/94 (LOTCE/AL).

10. A proposição formulada tem como cerne dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais, cuja matéria tem repercussão financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, se subsumindo ao regramento disposto no art. 1º, XIX da Lei Estadual nº 5.604/94 (LOTCE/AL) c/c o art. 6º, X da Resolução Normativa nº 003/2001 (RITCE/AL).

11. Verificado o cumprimento dos requisitos legais de admissibilidade, tem-se que a consulta formulada deve ser conhecida e enfrentada por esta Corte de Contas.

III. 2 - Do mérito

12. **Indagação:** "(...) 1. Se podem ser pagos (sic) aos Vereadores 1/3 de férias?; 2. Em caso positivo, quais os requisitos necessários ao seu pagamento?; 3. Há a necessidade de lei municipal prevendo o seu pagamento?; e 4. Se houver necessidade, tal lei deverá respeitar a anterioridade, tal qual se dá com os subsídios? (...)"

13. **Resposta:** A dúvida suscitada decorre da necessidade de se proceder a uma interpretação sistemática de alguns comandos constitucionais que regulamentam a matéria, posto que uma leitura dos dispositivos de forma literal não é capaz de deixar clara a intenção do legislador no que concerne a forma de remuneração dos agentes públicos detentores de mandato eletivo.

No Capítulo que versa sobre os direitos sociais a Constituição Federal assegura aos trabalhadores (acepção em sentido lato) o direito ao gozo de férias remuneradas com um terço a mais do que o "salário", *in verbis*:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

omissis

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

omissis

Noutro título, a seção que estabelece normas específicas sobre o servidor público, assim dispõe:

Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (Vide ADI 2.135-MC);

omissis

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. (Incluído pela EC nº 19/1998);

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela EC nº 19/1998).

omissis

Embora exista norma expressa que assegura aos servidores públicos (estatutários e celetistas) a garantia de percepção do terço de férias (art. 39, § 3º da CF/88), o comando constitucional quando regulamentou a remuneração dos agentes políticos além de não fazer qualquer menção aos direitos assegurados aos demais trabalhadores e servidores públicos, vedou a acumulação do subsídio com qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Dentro do contexto normativo delineado restou clara a pertinência da dúvida suscitada cumprindo a esta Corte de Contas, dentre outras funções, a de demonstrar o caminho para a escoreita aplicação dos recursos públicos.

A matéria em exame outrora já foi submetida ao crivo do Supremo Tribunal Federal (**RE 650.898**) que, reconhecendo a repercussão geral do tema, proferiu recente decisão atestando a inexistência de incompatibilidade entre a percepção do subsídio e do terço constitucional de férias pelos agentes políticos.

Doutro modo, no voto condutor do Recurso, o Min. Luís Roberto Barroso (relator do acórdão) ponderou:

[...] o que se deseja excluir com a criação do regime de subsídios eram os penduricalhos, não as verbas que podem ser exibidas à luz do dia e comparáveis às que qualquer trabalhador percebe, como o adicional de férias e o décimo terceiro salário.[...]

[...] não acho que os agentes políticos, mesmo em sentido estrito, referindo-nos aos agentes eletivos, devem ter uma situação pior do que a dos demais trabalhadores. Eu acho que não deve ter uma situação melhor, mas deve ter uma situação equiparada. E, portanto, se os trabalhadores em geral recebem o décimo terceiro e o adicional de férias, eu não veria razão para retirar essas vantagens também dessas pessoas.[...]

Tendo sido sagrado vencedor o seguinte entendimento:

O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do 13º salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual.

[RE 650.898, rel. p/ o ac. min. Roberto Barroso, j. 1º-2-2017, P, DJE de 24-8-2017, Tema 484.]

Nesta esteira, ante ao posicionamento esposado pela Corte Constitucional, irrefutável concluir que o regime de subsídio a que estão submetidos os agentes políticos não é incompatível com percepção da parcela do terço de férias.

Ultrapassado o mérito da questão proposta, impende enfrentar as demais indagações submetidas a este Tribunal, afetas especificamente a operacionalização para a implantação da referida verba.

Para tanto, destaque-se que o procedimento para estabelecer o sistema de remuneração dos agentes políticos tem matriz constitucional, e é tema expressamente regulamentado no nominado diploma legal, bastando apenas uma simples leitura dos dispositivos para que seja estabelecida a compreensão do procedimento legal a ser seguido.

Sob a ótica posta, em atenção ao princípio da legalidade que norteia a atividade da administração pública (art. 37, *caput*, da CF/88), impende transcrever o disposto no art. 37, X e do art. 29, inciso VI, ambos da CF/88:

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

omissis

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

omissis

(grifo nosso)

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:

omissis

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:

omissis

A leitura literal dos dispostos transcritos deixa clara a existência de norma cogente que obriga a fixação do subsídio por lei de iniciativa da Câmara Municipal - incluindo a instituição do terço de férias e décimo terceiro - e da obrigatoriedade de se respeitar a anterioridade preconizada.

Neste sentido, lei que institui o terço de férias sancionada em uma legislatura só poderá produzir efeito em legislatura subsequente.

Por fim, cumpre-se sublinhar que a instituição de despesa deve obedecer aos ditames da Lei nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/2000.

IV- PROPOSTA DE DECISÃO

14. Diante de todo o exposto, com supedâneo no art. 78 da Lei nº 5.604/1994 (LOTCE/AL) c/c art. 38, da Resolução Normativa nº 03/2001 que instituiu o Regimento Interno desta Corte de Contas, considerando o disposto nas Resoluções nºs 05/2018 e 06/2018, acompanhando os termos do Parecer nº 618/2018/PG/EP, submete-se ao Egrégio Plenário a seguinte PROPOSTA DE DECISÃO:

I - CONHECER da consulta por atender aos requisitos de admissibilidade previsto no art. 1º XIX da Lei Estadual nº 5.604/94 - LOTCE/AL c/c art. 6º, XX e 186 e segts. da Resolução Normativa nº 03/2001 ;

II - RESPONDER à indagação formulada nos seguintes termos:

- O regime de subsídio a que estão submetidos os agentes políticos não é incompatível com percepção da parcela do terço de férias, devendo ser fixados por lei específica de competência da Câmara Municipal e observada a anterioridade prevista para o regime do subsídio, cuja norma sancionada em uma legislatura só poderá produzir efeito em legislatura subsequente. A fixação de despesas deve observar o que preconiza a Lei nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/2000.

III-DAR CIÊNCIA desta decisão e dos pareceres técnicos que a fundamentam ao Consulente através dos seus representantes legais.

IV- PUBLICAR a decisão no diário eletrônico deste tribunal para os fins que se fizerem necessários, inclusive para atribuir os efeitos do art. 189 da Resolução Normativa nº 03/2001 (RITCE/AL).

V- QUE o Tribunal de Contas numere de forma única e sequencial as consultas relatadas e providencie a disponibilização do inteiro teor no sítio do Tribunal face ao contorno normativo que as circundam.

Conselheira Maria Cleide Costa Beserra - Presidente em exercício

Conselheiro Substituto Alberto Alves de Abreu - Relator

Conselheiro Fernando Ribeiro Toledo

Conselheiro Otávio Lessa de Geraldo Santos

Conselheira Substituta Ana Raquel Ribeiro Sampaio

Ministério Público de Contas Ênio Andrade Pimenta

Sala das Sessões do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS, em Macció, 18 de Dezembro de 2019.

Macció, 22 de Maio de 2019.

Diego de Moraes Ramos Silva

Responsável pela Resenha