

dias após o transcurso do prazo normatizado pela Corte de Contas.

6. O processo então foi direcionado ao Órgão Ministerial que, por intermédio do **Parecer n. 2914/2020**, opinou pela anulação da multa, considerando o lapso no sistema de controle processual do Tribunal que teria impossibilitado a apreciação da defesa no momento adequado, anteriormente ao sancionamento do gestor, assim como, reconhecendo a prescrição da pretensão punitiva tendo em vista o transcurso de prazo superior a 05 (cinco) anos desde a notificação inicial, pugnando, por fim, pelo arquivamento do processo.

7. O Conselheiro Substituto Alberto Pires Alves de Abreu submeteu o processo novamente ao crivo do Colegiado Maior da Corte de Contas, na sessão virtual havida em **24/11/2020**, apresentando voto no mesmo sentido do parecer ministerial, posicionando-se pela anulação do Acórdão n. 1.101/2017, tendo em vista a falta de apreciação da defesa no prazo adequado e pelo arquivamento do presente processo, considerando a incidência da prescrição quinquenal exposta nos autos.

8. Nesta oportunidade o presente processo foi objeto de pedido de vista, fundamentado pelo disposto no **art. 18, inc. VII, do Regimento Interno do Tribunal**.

9. É o relatório.

#### RAZÕES DO VOTO

10. As informações contidas nos autos dão conta que em **11/07/2017** sancionou-se o gestor, indevidamente, pois, desconsiderada a sua manifestação que foi protocolada no Tribunal de Contas em **25/05/2015**, em patente contradição ao princípio do devido processo legal, especificamente, não se observando o contraditório efetivo, o que, aparentemente, decorreu de falha na tramitação processual interna.

11. Tendo em vista a situação apresentada, verificada posteriormente pelo relator originário, parece-nos haver erro in procedendo quanto ao julgamento que aplicara a sanção, assim, a priori, não devendo esta subsistir.

12. Feitas tais ponderações, temos como decorrência da gravidade da situação, a natural invalidação/nulidade da sanção aplicada, tendo caminhado, dentro do esperado, o relator originário, quando buscou equacionar o problema, propondo também a sua invalidação.

#### VOTO

13. Diante das razões dispostas acima e seguindo o entendimento proferido pelo Conselheiro Relator Originário, apresentamos voto, para que o PLENO da Corte de Contas, no uso de suas atribuições legais e regimentais, ACORDE em:

**13.1 ANULAR** a multa aplicada por intermédio do Acórdão n. 1.101/2017, prolatado em face de **JOSÉ CRISTIANO MOTA DA SILVA**, em **11/07/2017** e publicado no DOe/TCEAL, edição de **12/07/2017**, em face da inobservância do devido processo legal;

**13.2 REMETER** o presente processo à Direção do FUNCONTAS, para a adoção das providências correlatas, inclusive, quanto à ciência da parte;

**13.3 PUBLICIZAR** a Decisão.

Sessão virtual do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS, em Maceió **04 de maio de 2021**.

#### Presentes:

Conselheiro OTÁVIO LESSA DE GERALDO SANTOS - **Presidente**

Conselheiro ANSELMO ROBERTO DE ALMEIDA BRITO - **Relator**

Conselheira ROSA MARIA RIBEIRO DE ALBUQUERQUE

Conselheiro FERNANDO RIBEIRO TOLEDO

Conselheira Substituta ANA RAQUEL RIBEIRO SAMPAIO CALHEIROS

Conselheiro Substituto ALBERTO PIRES ALVES DE ABREU

Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO MACIEL

Procuradora STELLA DE BARROS LIMA MÉRO CAVALCANTE - **Procuradora do Ministério Público Especial**

Luciana Marinho Sousa Gameleira

Responsável pela resenha

### Decisão Simples

GABINETE DO CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS, ANSELMO ROBERTO DE ALMEIDA BRITO.

**SESSÃO PLENÁRIA DE 01.10.2019:**

**PROCESSO: TC-12249/2017**

**Grupo I – Biênio 2017/2018.**

**Assunto:** Consulta.

**Consulente:** Sr. Martesário Texeira da Silva.

**Representante do Ministério Público Especial junto à Corte de Contas:** Enio Andrade Pimenta.

#### DECISÃO SIMPLES

**CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPESTRE. INQUIRIÇÃO QUANTO À CONCESSÃO DE GOZO DE FÉRIAS REMUNERADAS ACRESCIDAS DO TERÇO CONSTITUCIONAL E DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO A AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS, EVENTUAL OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE, INSTRUMENTO LEGISLATIVO ADEQUADO PARA A INSTITUIÇÃO E POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO**

#### PARA A LEGISLATURA CONTEMPORÂNEA. SUBMISSÃO AO PLENO. OBSERVÂNCIA AOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. RESPOSTA.

1. A fixação dos subsídios aos agentes políticos municipais é alicerçada no princípio da autonomia municipal (art. 18, da CRFB/1988) e prevista no art. 39, § 4º da Carta Maior.

2. O art. 39, § 4º, da Constituição da República determina que a fixação do subsídio dos agentes políticos deverá ser feita mediante parcela única, eliminando a possibilidade de divisão, em partes fixas e variáveis, bem como proíbe acréscimos de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outras espécies remuneratórias.

3. Os direitos sociais dispostos no art. 7º, VIII e XVII, da Carta Magna – décimo terceiro salário, gozo de férias remuneradas e o respectivo terço constitucional –, são extensíveis aos agentes políticos detentores de mandato eletivo, quais sejam, Prefeitos, Vice-prefeitos e Membros do Poder Legislativo.

4. O Supremo Tribunal Federal assentou entendimento no Recurso Extraordinário n. 650.898 de que há compatibilidade entre os direitos previstos no art. 7º, VIII e XVII, da Constituição da República e o regime de subsídio que trata o art. 39, § 4º, também constitucional.

5. O processo legislativo para fixação dos subsídios aos agentes políticos municipais, detentores de mandato eletivo, será realizado mediante lei em sentido estrito, de iniciativa da Câmara Legislativa Municipal, no último ano da legislatura, vigorando para a seguinte, nos termos do art. 29, V e VI, da CRFB/1988, observando as disposições previstas na Constituição do Estado, na Lei Orgânica municipal e na legislação financeiro-orçamentária respectiva.

6. O princípio da anterioridade, que é decorrente dos princípios da isonomia, da moralidade e da impessoalidade, no caso, consoante interpretação sistemática das normas constitucionais, deve ser observado no processo legislativo para fixação dos subsídios aos agentes políticos detentores de mandato eletivo dos Poderes municipais.

1. Trata-se de **consulta** formulada à Corte de Contas pelo Sr. **Martesário Texeira da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Campestre, no exercício financeiro de 2017**, protocolizada em **08/08/2017**, questionando o que segue:

(a) **a concessão de férias remuneradas acrescidas de 1/3 (um terço) e de décimo terceiro salário dos agentes políticos teriam que obedecer ao princípio da anterioridade?**

(b) **considerando a autoaplicabilidade do art. 7º, VIII, da CRFB/1988, na hipótese de regulamentação da matéria para fruição do direito, poderia ser utilizada lei formal, em se tratando dos agentes políticos do Poder Executivo, detentores de mandato eletivo, e resolução (lei material), para os membros do Legislativo, admitindo-se lei quando houver previsão na Lei Orgânica do Município, para a concessão na legislatura atual?**

2. O processo tramitou regularmente em atenção ao estabelecido no **art. 187 do Regimento Interno (RITCE/AL)**, manifestando-se o Ministério Público especial junto à Corte de Contas, através do **Parecer n. 16/2019**, pela admissibilidade da consulta, propondo resposta quanto à **legitimidade da concessão de décimo terceiro salário aos agentes políticos**, desde que:

1) observada lei específica para fixação no caso dos agentes políticos do Poder Executivo, não havendo obrigatoriedade de obediência ao princípio da anterioridade, salvo se a Lei Orgânica assim o exigir, observado o que dispõem os artigos 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, da Constituição Federal;

2) observada lei específica para fixação no caso dos vereadores, que deverá ser votada na legislatura anterior para produzir efeitos na legislatura subsequente, tendo em vista o princípio da anterioridade;

3) respeitadas as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias Anual e das demais legislações que versem sobre a gestão responsável das finanças públicas (fls. 07/14).

3. Em atenção à **Portaria n. 26/2019**, publicada no **DOe/TCEAL de 28/01/2019**, que regulamenta a composição e distribuição dos grupos regionais de fiscalização do Tribunal de Contas alagoano, em **1º/02/2019** os autos foram redistribuídos para a nossa relatoria (fl. 16).

4. É o relatório.

#### DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

5. É **competente** o Tribunal de Contas alagoano para emitir posicionamento sobre a matéria, tendo em vista a repercussão financeira, contábil, orçamentária e operacional, evidenciando-se que o caso ora apresentado tem regulamentação pelo **art. 70 da Constituição da República de 1988**, pelos **arts. 93, 94 c/c 95, da Constituição do Estado de Alagoas**, pelo **art. 1º, XIX e seu § 2º, da Lei Estadual n. 5.604/1994 (LOTCE/AL)** e pelos **arts. 6º, X, 39, VIII, 55, parágrafo único, 76, V, 96, VI e 186 até 189**, todos do **Regimento Interno do Tribunal de Contas (RITCE/AL)**.

#### DA ADMISSIBILIDADE

6. A análise da admissibilidade das consultas formuladas à Corte de Contas deve ser feita sob dois aspectos especificados no **art. 6º, X, do Regimento Interno**. O primeiro, refere-se ao fato de dúvida interpretativa sobre tema que tenha repercussão financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, isto é, relacionado a sua competência e, não poder tratar sobre fato concreto, enquanto que, o segundo, trata do rol taxativo de legitimados para formular consulta perante o Tribunal de Contas.

7. Trata-se, assim, de matéria afeta às competências do Tribunal de Contas, visto que a consulta não fora formulada sobre caso concreto, em virtude de versar sobre eventual despesa de pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, especificamente, quanto à concessão de férias remuneradas, acrescidas do **terço constitucional** e de **décimo terceiro salário aos agentes políticos municipais detentores de mandatos eletivos**, assim como, qual o instrumento normativo respectivo para a instituição.

8. No que concerne ao requisito formal subjetivo, verificamos a legitimidade do Sr. **Martesário Teixeira da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Campestre, no exercício financeiro de 2017**, para formular consulta ao Tribunal, consoante **alínea "a" do inciso X, do art. 6º do RITCE/AL**.

9. Do exposto, é incontroverso que o caso em análise preenche os requisitos de admissibilidade exigidos no **art. 1º, XIX, da Lei Estadual n. 5.604/1994 c/c o art. 6º, X, do Regimento Interno do TCE/AL**.

#### DO MÉRITO

10. Superado o juízo de prelibação, passamos à análise de mérito, para, ao final, sugerirmos proposição de resposta à consulta formulada.

11. Alertamos que em razão da consulta ser proposta por jurisdicionado da esfera municipal, os efeitos da deliberação ficam adstritos aos agentes políticos detentores de cargos (mandatos) eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo municipais - prefeitos, vice-prefeitos e vereadores.

12. O processo de consulta tem por objetivo dirimir dúvida sobre a **observância do princípio da anterioridade para a concessão de férias remuneradas acrescidas do terço constitucional e décimo terceiro salário aos agentes políticos**, na forma do item antecedente, bem como, sobre qual seria o **instrumento normativo para a instituição** das citadas verbas e, ainda, **da possibilidade de criação de ambas para a legislatura atual**.

13. Realizada pesquisa no sítio do Tribunal de Contas e em seu Diário Oficial eletrônico, encontramos resposta com caráter normativo em consulta formulada com similitude fático-jurídica à apresentada nos autos e constante do **TC-7455/2017**, publicada no **DOe/TCEAL de 16/05/2019**:

CONSULTA. PAGAMENTO DE 13º SALÁRIO/SUBSÍDIO – AGENTE POLÍTICO DETENTOR DE MANDATO ELETIVO. POSSIBILIDADE.

[...]

a) Pela possibilidade de pagamento de 13º salário/subsídio aos agentes políticos detentores de mandato eletivo, respeitadas as seguintes condições:

a.1) a edição de Lei específica – de iniciativa da Câmara Municipal – que deverá ser aprovada na legislatura anterior para produzir efeitos na legislatura subsequente;

a.2) sejam respeitados os limites constitucionais, referente ao total de despesa do Poder Legislativo municipal e subsídio dos vereadores, consoante art. 29, VI, VII e Art. 29-A, caput e art. 29-A, § 1º da CF/88.

[...]

Acórdão n. 62/2019

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Pleno deste Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, no sentido de conhecer da consulta, para respondê-la pela possibilidade de percepção de 13º salário/subsídio, pelos vereadores, nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Fernando Ribeiro Toledo.

[Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Processo TC-7455/2017. Relator Conselheiro Fernando Ribeiro Toledo, sessão plenária do dia 14/05/2019. Publicado no DOe/TCEAL em 16/05/2019].

14. Frise-se que a resposta à consulta ementada acima teve objeto menos abrangente – restrita apenas aos membros do Poder Legislativo municipal e relacionado ao décimo terceiro salário - do que a destes autos, que também inclui os agentes políticos do Poder Executivo, detentores de cargo eletivo, além de tratar do direito de férias acrescidas do terço constitucional, devendo, assim, o Tribunal de Contas respondê-la.

15. Tendo em vista a coincidência de institutos constitucionais, embora respondendo a Corte de Contas sobre objeto dessemelhante do que cuida estes autos, destacamos, também, a **Decisão Simples** publicada no **DOe/TCEAL do dia 24/04/2018**, proferida no **processo de Consulta TC-10812/2017**, onde o colegiado maior entendeu que o terço de férias remunerado e o décimo terceiro salário estariam inseridos no conceito de "folha de pagamento" do Poder Legislativo, previsto no **art. 29-A, § 1º, da CRFB/1988**.

16. Na busca de respostas às indagações do Consulente, consideramos oportuno discurrir a respeito de conceitos correlatos à temática, bem como sobre dispositivos constitucionais e legais que a disciplinam, possibilitando, dessa forma, a sugestão de entendimento.

17. Preambularmente, a luz da doutrina do administrativista Hely Lopes Meirelles, por agentes políticos devemos compreender que:

[...] são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos.

18. Há expressa previsão constitucional de direitos sociais refletindo garantias fundamentais aos trabalhadores (urbanos e rurais), das quais destacamos as disposições dos **incisos VIII e XVII do art. 7º da Constituição da República**, que tratam, especificamente, do **direito ao décimo terceiro salário e do gozo de férias remuneradas com, no mínimo, um terço constitucional a mais**, que, inclusive, são extensíveis por força do **art. 39, § 3º da Constituição da República** aos servidores ocupantes de cargo público, in verbis:

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

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

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

salário normal;

Art. 39 [...]

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

19. Como se vê, por força das disposições acima postas, a Carta Magna não traz menção expressa aos detentores de mandato (prefeitos, vice-prefeitos e vereadores). Não obstante, em se tratando de direitos sociais, de matriz constitucional, a legitimidade do recebimento é garantida à totalidade dos trabalhadores, indistintamente, inclusive aos agentes políticos (incluindo-se os detentores de mandato).

20. Entretanto, é importante acentuar que, os direitos sociais embora sejam extensíveis aos agentes políticos, não se confundem com os subsídios percebidos pelos referidos. Enquanto estes obrigatoriamente devem ter previsão em lei regulando a matéria, os direitos sociais revestem-se de autoaplicabilidade, posicionamento assente no Supremo Tribunal Federal (v. Ag.Reg. no Agravo de Instrumento 642.528/RJ), todavia, nos patamares estabelecidos pela Carta Maior, apesar de ser possível sua contemplação nos moldes de legislação infraconstitucional.

21. A **Lei Orgânica do Município de Campestre** não é silente quanto aos direitos sociais acima descritos direcionados aos agentes políticos eletivos, conforme observamos no seu art. 71:

Art. 71. É direito dos Agentes Políticos do Município de Campestre, Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores e Secretários, e demais ocupantes de cargos em comissão, dos Poderes Executivo e Legislativo:

I – Gozo de férias anuais remuneradas, com um terço a mais do salário normal percebido pelo agente público.

II – Décimo terceiro salário, com base no valor integral do subsídio ou vencimento, conforme disposto em lei municipal.

Parágrafo único. A autorização da concessão de férias e décimo terceiro salário aos Agentes Políticos Municipais vinculados ao Poder Executivo e Legislativo, cumpre-se em atendimento ao disposto no artigo 7º, inciso VIII e XVII da Constituição Federal.

22. A respeito, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sessão ordinária do dia **1º/02/2017**, no julgamento do **Recurso Extraordinário (RE) 650.898**, em sede de repercussão geral, entendeu compatível o regime de subsídio e a instituição de direitos sociais previstos no **art. 7º, incs. VIII e XVII, da Carta Maior** aos agentes políticos, conforme observamos da ementa a seguir:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 650.898. 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. (grifo nosso)

23. A fixação de subsídios dos agentes políticos, detentores de mandato eletivo, é fundamentada no princípio da autonomia municipal (v. **art. 18, da CRFB/1988**), que confere aos municípios auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação, nos limites estabelecidos pela **Carta Magna**, em especial, os dos **arts. 29, 29-A e 30**.

24. O regime remuneratório dos detentores de mandato eletivo, obrigatoriamente, terá por base o subsídio em parcela única, eliminando a possibilidade de divisão em parte fixa e variável, na forma do **art. 39, § 4º, da CRFB/1988**, incluído pela **E.C. n. 19/1998**:

Art. 39. [...]

§ 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.

25. No tocante ao processo legislativo para fixação de subsídios dos agentes políticos eletivos – quanto à figura dos prefeitos e vice-prefeitos -, o **art. 29, V, da CRFB/1988** exige lei em sentido estrito de iniciativa da Câmara Municipal. Quanto à fixação de subsídios dos vereadores, o **art. 29, VI, da Constituição da República** silencia quanto ao instrumento a ser utilizado pela Câmara de Vereadores, impondo, apenas, que tal fixação deva ser feita de uma legislatura para a subsequente, observando-se ela própria e as disposições da **lei orgânica do município**.

26. No caso específico do município do consulente, para a fixação da remuneração dos detentores de mandatos eletivos municipais, em que pese as distinções acima postas, em especial, a autoplacabilidade do **art. 7º, VIII e XVII, da CRFB/1988**, deve ser observado o **art. 70 da Lei Orgânica do Município de Campestre**, abaixo transcrito, o qual dispõe que os subsídios apenas serão fixados para a legislatura subsequente, mediante lei em sentido estrito no último ano do mandato:

Art. 70. Os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos Vereadores serão fixados pela Câmara Municipal, através de lei, no último ano da legislatura, vigorando para a legislatura seguinte, observando o disposto na

Constituição da República.

27. O Supremo Tribunal Federal, ao que parece, independentemente da necessidade previsão em lei orgânica municipal, entende que até os subsídios dos vereadores, em qualquer caso, devam ser fixados também por lei em sentido estrito de iniciativa da Câmara, pois, é o que se pode extrair do julgamento de Agravo no RE n. 494.253/SP, em sessão ordinária do dia 15/03/2011, de Relatoria da Min. Ellen Gracie, com acórdão assim ementado:

**DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADORES. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. OFENSA AO ART. 29, VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: INEXISTÊNCIA.**

[...]

3. Como se vê, a fixação da remuneração dos vereadores – agentes políticos municipais – deve observar as prescrições contidas na Carta Magna. E a interpretação sistemática que se faz da Constituição Federal, a partir da leitura do art. 37, inciso X, c/c art. 39, § 4º, leva à conclusão de que é **imprescindível lei em sentido estrito para fixar o subsídio de vereadores.** [...]

4. **Assim, a despeito de o art. 29, inciso VI, da CF/88 nada dispor expressamente a respeito da necessidade de lei para o fim de fixar o subsídio de vereadores, a interpretação conjunta dos arts. 37, inciso X, e 39, § 4º, da Lei Maior, não permite outra conclusão a não ser a que reputa indispensável lei em sentido estrito para regular a matéria.**

28. Ante a inquirição posta, faz-se necessário ainda discorrer a respeito de alcance temporal para a produção legislativa de norma definidora dos subsídios dos agentes políticos municipais detentores de mandato eletivo, em específico, quanto à obediência ao princípio da anterioridade.

29. Com o advento da E.C. n. 19/1998, o inciso V do art. 29 da Carta Magna deixou de prever expressamente requisito temporal a ser adotado na produção legislativa de lei que fixe o subsídio dos agentes políticos do Poder Executivo, muito embora, aos membros do Poder Legislativo, no inciso VI, ainda ressalte textualmente a seguinte expressão: “[...] em cada legislatura para a subsequente [...]”.

30. A par disso, em que pese o posicionamento do Órgão Ministerial especial por apenas existir obrigatoriedade de observar o princípio da anterioridade quando tratar de legislação que cuide da remuneração dos vereadores, dissintimos, por compreender que o princípio é aplicável a todos os agentes políticos eleitos municipais, realizado o recorte do item 14, em virtude de necessária interpretação sistemática que permita observar os princípios basilares da Administração Pública.

31. A Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal no julgamento do AI 417.936-AgR, decidiu que a E.C. N. 19/1998 não proibiu a aplicação do princípio da anterioridade, que poderá ser instituído pelos Municípios em decorrência da autonomia e da competência para regulamentar o sistema remuneratório dos agentes políticos, detentores de mandato, respeitadas as disposições constitucionais estaduais e federais, com observamos da ementa que segue:

**AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. REMUNERAÇÃO VEREADORES. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. CONSTITUCIONALIDADE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.**

1. Os Municípios têm autonomia para regular o sistema de remuneração dos vereadores, desde que respeitadas as prescrições constitucionais estaduais e federais. 2. EC 19/98 não proibiu a aplicação do princípio da anterioridade, apenas retirou o comando imperativo. A omissão foi suprida com a edição da EC 25/00. Agravo Regimental a que se nega o provimento.

32. O princípio da anterioridade não deve ser dissociado da compreensão de interesse público, pois sua aplicação é decorrente da observância aos princípios da moralidade, isonomia e impessoalidade, maiormente, evitando que a função legislativa seja utilizada em benefício próprio e de correligionários/aliados políticos ou até mesmo em represália a adversários políticos, sejam estes de quaisquer dos Poderes municipais.

33. O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no Acórdão n. 4529/17 – Pleno, julgado na sessão do dia 26/10/2017, no qual sagrou-se vencedor o voto do Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, apreciando a obrigatoriedade do princípio da anterioridade decidiu que:

[...] é uma extensão dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, os quais impedem a atividade legislativa em causa própria. Portanto, aplica-se a anterioridade – de uma legislatura para a subsequente – para a produção de efeitos da lei que venha a instituir as vantagens pecuniárias de 13º salário e adicional férias.

34. Ao passo, ainda resguardando o interesse público, é importante acentuar que a observância do princípio da anterioridade impõe que a produção legislativa de fixação de remuneração dos agentes políticos detentores de mandato eletivo ocorra em momento antecedente ao resultado das eleições, atendendo aos princípios da Administração Pública e, sobretudo, impossibilitando influência político-partidária e o estabelecimento remuneratório após conhecidos os eleitos. Em sentido similar, o Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo do TCE/ES, quando da relatoria do TC n. 3248/2017-3, reportando-se à manifestação do STF no RE n. 213.524, apresentou voto na forma que segue:

O Supremo Tribunal Federal, entende que a mens legis da norma constitucional, isto é, sua finalidade, determina que o subsídio dos Agentes Políticos Municipais (categoria que inclui os Vereadores) seja fixado antes da realização das eleições municipais, momento no qual ainda se desconhece quem serão os eleitos, e não até o término de uma legislatura para vigor na subsequente. Assim, guarda-se equidistância e imparcialidade na produção do ato legislativo, evitando-se favorecimentos (em causa própria ou de terceiros) ou perseguições por motivos políticos.

35. Do exposto, entendemos ser obrigatório o respeito ao princípio da anterioridade na fixação dos subsídios dos agentes políticos eleitos municipais de ambos os Poderes, com base em interpretação sistemática do texto constitucional, notadamente tendo em vista o art. 29, V e VI, e os princípios dispostos no caput do art. 37 (moralidade,

impessoalidade e isonomia). Ademais, no caso específico do Município de Campestre, o art. 70 da Lei Orgânica prevê que os subsídios dos agentes políticos detentores de mandato eletivo serão fixados em lei, no último ano de legislatura, vigorando para a seguinte.

36. Outrossim, as inquirições trazidas também versam sobre matéria afeta aos limites de despesa e gastos de pessoal previstos na Constituição da República e na Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como devem obediência à Lei de Diretrizes Orçamentárias respectiva, visto que, uma vez inobservados, podem implicar em diversas repercussões relacionadas ao gestor público responsável.

37. Os subsídios do Chefe do Poder Executivo são incorporados às despesas de pessoal e, portanto, ficam inseridos no limite de 54% da receita corrente líquida da municipalidade, na forma do art. 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

38. A respeito da fixação dos subsídios dos vereadores, existem limites que devem ser observados. Inicialmente, o art. 29, VII, da CRFB/1988 estabelece que o total da despesa com remuneração dos vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do município. Além desse, cumulativamente, devem ser obedecidos os limites previstos ao Poder Legislativo no art. 29-A, da Constituição da República e no art. 20, III, “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que respectivamente versam sobre os gastos com folha pagamento e sobre a despesa total de pessoal. Estes últimos limites foram objeto de deliberação pelo Plenário do Tribunal de Contas, na sessão plenária do dia 24/04/2018, em consulta formulada nos autos do TC-10812/2017, com Decisão publicada no DoE/TCEAL, edição de 24/04/2018, assim ementado:

**PROCESSO N. 10812/2017. CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE ARAPIRACA. ART. 29-A, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. COMPOSIÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO QUANTO AO LIMITE DE 70% (SETENTA POR CENTO) PREVISTO NO RETROMENCIONADO ARTIGO. SUBMISSÃO AO PLENO. OBSERVÂNCIA AOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. RESPOSTA NOS SEGUINTE TERMOS:**

1. A expressão “FOLHA DE PAGAMENTO” disposta no art. 29-A, § 1º, da CRFB/1988 é distinta do conceito “Despesa Total com pessoal” previsto no art. 169, da CRFB/1988 c/c art. 18 da Lei Complementar n. 101/2000;

2. A FOLHA DE PAGAMENTO do Poder Legislativo municipal é composta pelos vencimentos e subsídios dos servidores e vereadores – compreendidas quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, incluídos o terço de férias e o décimo terceiro –, pelos descontos legais suportados pelos referidos (v.g., Imposto de Renda e Contribuições Previdenciárias e outros), pela mão de obra terceirizada em substituição de servidores e empregados, quando contabilizada como Outras Despesas de Pessoal.

3. Do cômputo do limite máximo da folha de pagamento previsto no art. 29-A, §1º, da CRFB/1988, são excetuados os encargos sociais e as contribuições previdenciárias patronais, os gastos com inativos e pensionistas e os serviços com terceiros, estes quanto não se referirem à substituição de servidores.

39. Diante das razões acima postas, aos agentes políticos delimitados são extensíveis os direitos sociais previstos no art. 7º, incisos VIII e XII, da Carta Maior, que preveem férias remuneradas, terço constitucional e décimo terceiro salário, inexistindo incompatibilidade com o sistema remuneratório de subsídio previsto no art. 39, §4º, da Constituição Cidadã, instituídos mediante lei em sentido estrito, de iniciativa do Poder Legislativo, para a legislatura subsequente, nos termos do art. 29, V e VII, da Constituição da República, obedecendo ao que estabelece a Constituição do Estado, a Lei Orgânica da municipalidade e legislação financeiro-orçamentária respectiva, assim como, em obediência aos princípios da anterioridade decorrente de interpretação sistemática das normas constitucionais.

#### DO VOTO

40. **Por todo o exposto**, apresentamos voto para que o Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, no uso de suas atribuições legais e regimentais, com fundamento nas razões expostas, **DECIDA/DELIBERE:**

40.1. **CONHECER** da Consulta formulada pelo Sr. Martesário Teixeira da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Campestre, no exercício financeiro de 2017, uma vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, XIX, da Lei Estadual n. 5.604/1994 (LOTCE/AL) c/c art. 6º, X, dentre outros, do Regimento Interno;

40.2. **RESPONDER A CONSULTA**, na forma do Relatório e Voto do Relator, em caráter normativo, por constituir pré-julgamento de tese, nos seguintes moldes:

CONSULTA N. \_\_\_\_/2019 - GCARAB

(Processo TC-12249/2019)

**CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPESTRE. INQUIRÇÃO QUANTO À CONCESSÃO DE GOZO DE FÉRIAS REMUNERADAS ACRESCIDAS DO TERÇO CONSTITUCIONAL E DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO A AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS, EVENTUAL OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE, INSTRUMENTO LEGISLATIVO ADEQUADO PARA A INSTITUIÇÃO E POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO PARA A LEGISLATURA CONTEMPORÂNEA. SUBMISSÃO AO PLENO. OBSERVÂNCIA AOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. RESPOSTA.**

1. A fixação dos subsídios aos agentes políticos municipais é alicerçada no princípio da autonomia municipal (art. 18, da CRFB/1988) e prevista no art. 39, § 4º da Carta Maior.

2. O art. 39, § 4º, da Constituição da República determina que a fixação do subsídio dos agentes políticos deverá ser feita mediante parcela única, eliminando a possibilidade de divisão, em partes fixas e variáveis, bem como proíbe acréscimos de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outras espécies remuneratórias.

3. Os direitos sociais dispostos no art. 7º, VIII e XVII, da Carta Magna – décimo terceiro salário, gozo de férias remuneradas e o respectivo terço constitucional –,

são extensíveis aos agentes políticos detentores de mandato eletivo, quais sejam, Prefeitos, Vice-prefeitos e Membros do Poder Legislativo.

4. O Supremo Tribunal Federal assentou entendimento no Recurso Extraordinário n. 650.898 de que há compatibilidade entre os direitos previstos no art. 7º, VIII e XVII, da Constituição da República e o regime de subsídio que trata o art. 39, § 4º, também constitucional.

5. O processo legislativo para fixação dos subsídios aos agentes políticos municipais, detentores de mandato eletivo, será realizado mediante lei em sentido estrito, de iniciativa da Câmara Legislativa Municipal, no último ano da legislatura, vigorando para a seguinte, nos termos do art. 29, V e VI, da CRFB/1988, observando as disposições previstas na Constituição do Estado, na Lei Orgânica municipal e na legislação financeiro-orçamentária respectiva.

6. O princípio da anterioridade, que é decorrente dos princípios da isonomia, da moralidade e da impessoalidade, no caso, consoante interpretação sistemática das normas constitucionais, deve ser observado no processo legislativo para fixação dos subsídios aos agentes políticos detentores de mandato eletivo dos Poderes municipais.

**40.3. DAR CONHECIMENTO** ao Consultente da presente Decisão, em conformidade com os termos do art. 25, II, da Lei Estadual n. 5.604/1994, enviando o inteiro teor do Relatório que a acompanha, bem como, a cópia do parecer do Ministério Público especial junto à Corte de Contas, exarado no bojo do processo;

**40.4. DETERMINAR** a divulgação integral da presente consulta no sítio eletrônico do TCE/AL, em caráter permanente, a fim de permitir, futuramente, o cumprimento do disposto no art. 188 do Regimento Interno da Corte de Contas;

**40.5. PUBLICIZAR** a presente Decisão;

**40.6. RETORNAR** os autos ao gabinete do Relator, ultimadas as providências acima elencadas.

Sala das Sessões do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS, em Maceió **01 de outubro de 2019**.

**Presentes:**

Conselheiro OTÁVIO LESSA DE GERALDO SANTOS - **Presidente**

Conselheiro ANSELMO ROBERTO DE ALMEIDA BRITO - **Relator**

Conselheiro FERNANDO RIBEIRO TOLEDO

Conselheiro Substituto ALBERTO PIRES ALVES DE ABREU - **Convocado**

Procuradora STELLA DE BARROS LIMA MÉRO CAVALCANTE - **Procuradora do Ministério Público Especial**

Luciana Marinho Sousa Gameleira

Responsável pela resenha

**Conselheiro Fernando Ribeiro Toledo**

## Acórdão

|             |                                        |
|-------------|----------------------------------------|
| PROCESSO Nº | TC Nº 1599/2020                        |
| INTERESSADO | OUVIDORIA TCE/AL                       |
| DENUNCIADO  | José Renan Vasconcelos Calheiros Filho |
| ASSUNTO     | Denúncia                               |

**DENÚNCIA/REPRESENTAÇÃO ORIUNDA DA OUVIDORIA DO TCE/AL. INSTRUÇÃO PROCESSUAL REALIZADA. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS PARA O PROSSEGUIMENTO DO FEITO. ARQUIVAMENTO.**

Trata-se de denúncia, encaminhada, pelo aplicativo de mensagem Whatsapp, à Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, para apuração de nepotismo no Governo do Estado de Alagoas, pelo fato de existir muitas pessoas na folha de pagamento do ente federativo, com o sobrenome Calheiros e Wanderley.

Continua para aduzir que, devem ser exonerados todos os parentes de Deputados Estaduais, bem como todos os parentes do Prefeito de Cacimbinhas/AL, Hugo Wanderley, também pela ocorrência de nepotismo cruzado. Identificou para exoneração, servidores com o sobrenome Calheiros e Wanderley, bem como nomes pontuais que não ostentam os referidos sobrenomes.

Na instrução processual realizada, a Ouvidoria do Tribunal de Contas, através do ofício nº 76/2019-Ouv. TCE/AL, citou o Estado de Alagoas, na pessoa do Excelentíssimo Governador, José Renan Vasconcelos Calheiros Filho, para se manifestar sobre as alegações.

Em ato contínuo, encaminhou expediente à Controladoria Geral do Estado de Alagoas, ofício nº 77/2019-Ouv. TCE/AL, no mesmo sentido.

O Estado de Alagoas, por conduto do Secretário Executivo de Gestão Interna, Sr. Felipe de Carvalho Cordeiro, remeteu o expediente Of.GC-Scnº/19.10.1, com as seguintes informações:

a) Adailson Acioly Calheiros; Adail Costa Calheiros; Adeildes Calheiros de Moraes,

Valdete Calaça Calheiros; Jeiza Calheiros de Oliveira; Liduina Maria Calheiros de Alencar, são servidores efetivos do Estado de Alagoas.

b) Rafael Calheiros Brandão, Ricardo José Lessa Ramos, João Raimundo José Lessa Santos, não estão nomeados em cargo comissionado no Estado de Alagoas.

c) Flávio Lúcio Uchôa Doria; Lucca Almeida Uchoa Souza; Otávio Araújo Lessa Santos; Nivaldo Lessa Santos; estão nomeados em cargos comissionados, contudo, não se aplica a súmula vinculante nº 13, considerando que não há parentesco com a autoridade nomeante ou de servidor investido em cargo de direção do mesmo órgão.

Cumprir trazer a lume que, o art. 192 do RITCE/AL anota que, recepcionada a denúncia/representação cabe ao relator encaminhar ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer. No setor o Procurador de Contas Gustavo Henrique Albuquerque Santos, exarou o Parecer PAR-PGMPC-3472/2020/GS, ementado nos termos infra:

"REPRESENTAÇÃO. JUÍZO NEGATIVO DE ADMISSIBILIDADE. PARECER PELO ARQUIVAMENTO"

Em apertada síntese, é o que se tem a relatar.

### DECIDIDO

O Regimento Interno do Tribunal de Contas de Alagoas traz capítulo específico sobre denúncia e representação, nesse particular, e para melhor compreensão do caso, indispensável citar artigo da norma regimental:

Art. 191. A denúncia ou representação sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito a sua jurisdição, ser redigida com clareza e conter o nome completo, a qualificação, a cópia de documento de identidade e o endereço do denunciante, informações sobre o fato e a autoria, as circunstâncias e os elementos de sua convicção, e a indicação das provas que deseja produzir ou indício veemente da existência do fato denunciado.

Os requisitos estabelecidos no artigo citado acima, estabelecem o núcleo mínimo para admissibilidade de uma denúncia/representação, nesse particular, observei nos autos que, todas as diligências solicitadas foram cumpridas, e os questionamentos foram esclarecidos, motivo pelo qual o processo não pode ser admitido.

Explico.

O caso em desate cuida de denúncia genérica, porquanto solicita a exoneração de todos os funcionários públicos que ostentem nome patronímico Calheiros ou Wanderley, bem como o afastamento de todos os parentes de Deputados. A abstração da denúncia/representação é vista sem maiores esforços, trata de todos os Deputados, sem apontar nomes, bem como todos com os nomes familiares indigitados, sem, no entanto, apontar o grau de parentesco ou mesmo a forma de investidura no cargo.

Não é toda nomeação de parente que desafia a aplicação da Súmula Vinculante nº 13 do STF, para compreensão da matéria cito o verbete:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Como se observa a nomeação em cargo efetivo não está vedada pela súmula.

No ofício Of.GC-Scnº/19.10.1, o Secretário Executivo de Gestão Interna, Sr. Felipe de Carvalho Cordeiro, anotou:

a) Adailson Acioly Calheiros; Adail Costa Calheiros; Adeildes Calheiros de Moraes, Valdete Calaça Calheiros; Jeiza Calheiros de Oliveira; Liduina Maria Calheiros de Alencar, são servidores efetivos do Estado de Alagoas.

b) Rafael Calheiros Brandão, Ricardo José Lessa Ramos, João Raimundo José Lessa Santos, não estão nomeados em cargo comissionado no Estado de Alagoas.

c) Flávio Lúcio Uchôa Doria; Lucca Almeida Uchoa Souza; Otávio Araújo Lessa Santos; Nivaldo Lessa Santos; estão nomeados em cargos comissionados, contudo, não se aplica a súmula vinculante nº 13, considerando que não há parentesco com a autoridade nomeante ou de servidor investido em cargo de direção do mesmo órgão.

A inviabilidade da denúncia/representação é clara, solicita a exoneração de servidores efetivos, servidores sem vínculo de parentesco e de nomes que não estão lotados em cargos em comissão do Estado de Alagoas.

Pelo exposto, resta evidente que a denúncia/representação, solicita apuração do tipo devassa, uma verdadeira caça aos registrados com sobrenome igual ao do Governador do Estado de Alagoas e do Prefeito do Município de Cacimbinhas/AL.

No que diz respeito a instauração de procedimento com o objeto de "devassa", na folha de pagamento do Estado de Alagoas, que não é admitido às representações, cito julgado do Tribunal de Contas da União:

ACÓRDÃO Nº 70/2018 - TCU - Plenário VISTOS e relacionados estes autos de denúncia, contendo notícias de possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal de América Dourada/BA que vieram ao TCU por meio tanto do MP/TCU como do TCE-BA, contendo informações prestadas de forma apócrifa acerca de possível má aplicação de recursos federais, estaduais e municipais repassados por meio de diversos convênios e outras transferências. Considerando que a matéria não preenche os requisitos de admissibilidade insertos no art. 235 do Regimento Interno, por ser apócrifa a denúncia, **que se fez desacompanhada de indício concernente às irregularidades propaladas**, e, por, em parte, se referir a recursos e atividades não submetidos à competência desta corte (itens c4, c5, c6 e c7.) ; **Considerando-se, que, na prática, a denúncia termina por corresponder a solicitação de realização de auditoria do tipo "devassa" na gestão municipal, o que carece de fundamento legal e regimental**. Considerando que, embora