

RECOMPOSIÇÃO SALARIAL

LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20 – INTERPRETAÇÃO

PROCESSO Nº : 46673/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO AMAZONAS
INTERESSADO : LUIZ CARLOS CHIMILOSKI
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 3454/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Porto Amazonas. Fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais. Interpretação da expressão “determinação legal anterior” contida no art. 8º, incisos I e VI, da Lei Complementar nº 173/2020. Efeitos a contar de 01/01/2022. Resposta à consulta.

1 DO RELATÓRIO

Versa o presente processo sobre consulta formulada pelo senhor Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Porto Amazonas, Luiz Carlos Chimiloski, por meio da qual indaga acerca das seguintes questões:

- a) Qual a interpretação, em tese, da expressão “determinação legal anterior” contida nos incisos I e VI, Art. 8.º da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, em relação à possível fixação de subsídios feita por lei municipal publicada anteriormente à entrada em vigência da referida lei federal?
- b) Qual o fundamento legal, em tese, contido na legislação federal que possa ser eventualmente aplicável para que não seja implementado o conteúdo normativo estabelecido, teoricamente, em uma lei municipal que estabeleceu subsídios para agentes políticos da atual legislatura, e que, em tese, tenha sido regular e formalmente aprovados pela legislatura anterior nos termos do Art. 29, VI, da Constituição Federal antes de 28 de maio de 2020?

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela Procuradoria Jurídica da Câmara, entendendo, em síntese, que a Lei Complementar nº 173 trouxe regras específicas que vedaram de forma expressa qualquer ajuste remuneratório, o que implicou na impossibilidade de qualquer validade efetiva de eventual lei municipal com vigência a partir de janeiro de 2021. Aduziu, ainda, que da interpretação de dispositivos da Lei nº 4.657/42, da Lei Complementar nº 95/98, bem como da própria LC nº 173/2020, entende-se como “determinação legal anterior” a lei (federal, estadual, municipal ou distrital) que tenha sido veiculada anteriormente a 28 de maio de 2020, desde que sua cláusula de vigência permita a produção de efeitos imediatos e gerais.

Presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 do Regimento Interno da Casa¹, conheci da consulta conforme Despacho nº 227/21-GCDA.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou que foram encontradas decisões que tangenciam o tema específico submetido à apreciação - Ac nº 293/21-TP, Ac nº 80/21-TP e Ac nº 3255/20-TP. Desse modo, inexistindo pronunciamento com efeito normativo por parte do Tribunal, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução e ao Ministério Público de Contas para parecer.

A unidade técnica (peça nº 13) observou que apesar de se tratar de lei anterior à entrada em vigor da Lei Complementar nº 173/2020 (ocorrida em 28/05/2020), não há que se falar na aplicação da exceção legal contida nos incisos I e VI do artigo 8º, uma vez que lei municipal editada durante a legislatura 2017/2020 para fixar os subsídios dos agentes políticos tem o condão de surtir efeitos tão somente em data futura, qual seja, a legislatura seguinte, iniciada em 1º de janeiro de 2021.

Anotou que se na ocasião da entrada em vigor da LC nº 173/2020 a lei municipal anterior ainda não possuía capacidade para produzir todos os seus efeitos, não se pode cogitar em enquadramento na exceção legal prevista nos incisos I e VI do artigo 8º consistente na “determinação legal anterior” à pandemia.

Sobre a eficácia temporal das proibições contidas nos incisos I e VI do artigo 8º, entendeu que o próprio dispositivo legal admitiu a retroatividade da lei ao momento da decretação da calamidade pública, o que resulta na conclusão de que apenas as determinações legais anteriores a 20/03/2020 - data da decretação do estado de calamidade pública em âmbito nacional por meio do Decreto Legislativo nº 06/2020 do Congresso Nacional - são capazes de excepcionar as proibições em questão.

Já as determinações legais ocorridas entre 20/03/2020 e 28/05/2020 (data de entrada em vigor da LC 173/2020) não são suficientes a afastar as proibições, eis que posteriores à decretação da calamidade pública.

Dessa forma, propôs a seguinte resposta aos questionados formulados pela Câmara de Porto Amazonas:

Com fundamento na interpretação do conteúdo disposto nos incisos I e VI do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 em conjunto com o artigo 6º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro a expressão “determinação legal anterior” à calamidade pública deve ser entendida como a determinação legal que seja apta a produzir todos os seus efeitos de forma geral e imediata.

A lei municipal responsável por fixar o subsídio dos agentes políticos que tenha sido publicada antes do início de vigência da LC nº 173/2020, mas com

¹ Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: I - ser formulada por autoridade legítima; II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta; V - ser formulada em tese.

previsão para surtir efeitos tão somente em momento posterior (legislatura subsequente) não possui efeitos gerais e imediatos, razão pela qual não está compreendida pela expressão “determinação legal anterior”. Dessa forma, naquilo que for contrária à lei de caráter nacional, deve ter sua eficácia suspensa, ainda que temporariamente (entre 20/03/2020 a 31/12/2021).

O Ministério Público de Contas, acompanhando as observações da CGM, acrescentou que, tratando de matéria de índole constitucional, as vedações impostas pela LC nº 173/2020, especialmente em seu artigo 8º, não alcançam a fixação de subsídios dos agentes políticos. Contudo, referidos agentes públicos enquanto membros de poder se submetem às regras de direito financeiro positivadas no artigo 8º da norma, de forma que a compreensão e interpretação do sistema jurídico impõem que o valor fixado, quando superior ao da atual legislatura, somente surta efeitos após 31/12/2021.

Por tais fundamentos, sustentou não haver óbice criado pela LC nº 173/20 para a fixação de subsídio de agentes políticos para a próxima legislatura. Todavia, para que seja considerada lícita, deve ser observada a restrição relativa ao período indicado na LC nº 173/20, quanto aos efeitos financeiros, que se aplica às unidades da Federação em que for reconhecido o estado de calamidade pública, nos termos do art. 65, § 2º, I da Lei Complementar nº 101/00 (peça nº 14).

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cabe registrar a relevância do assunto contemplado na consulta, revestindo-se de relevante interesse público, de forma a merecer o enfrentamento pelo Tribunal de Contas e cujo posicionamento certamente servirá de diretriz para todos os jurisdicionados do Estado do Paraná.

Verifico que o objeto da dúvida foi suficientemente analisado na instrução processual e nos pareceres jurídicos da Procuradoria da Câmara interessada e do Ministério Público de Contas, encontrando-se a questão juridicamente bem resolvida e sinalizada.

Diferentemente da regra prevista no art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro², as leis municipais que fixam subsídios para as legislaturas subsequentes não possuem efeito imediato, à medida que as disposições lá contidas estão condicionadas a termo fixado no futuro - início da nova legislatura.

É o que se extrai do art. 29, VI, da Carta Constitucional quando o preceito define que o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente.

E seguindo a previsão do art. 24, § 4º, do mesmo texto constitucional³, a lei municipal responsável por fixar o subsídio dos agentes políticos que tenha sido

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

3 Art. 24, § 4.º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

publicada antes do início de vigência da LC nº 173/2020, mas com previsão para surtir efeitos em momento posterior, deve ter sua eficácia suspensa, ainda que temporariamente, naquilo que for contrária à lei de caráter nacional.

A bem da verdade, o cotejo dessa novel situação trazida no Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) com os dispositivos aplicados da Constituição Federal e da LINDB acabou por concretizar ilustrativo caso para servir de exemplo nos livros de direito quando tratarem do plano de eficácia das leis e questões de (ir)retroatividade.

Ademais, destaco o entendimento já firmado por esta Corte na Tomada de Contas Extraordinária nº 388750/ 21 de minha Relatoria:

Afinal, **conforme consta no art. 8º da LC 173/20, a legislação anterior para prevalecer frente às proibições então elencadas deve preceder à calamidade pública decretada em 20/03/2020 pelo Congresso Nacional (DL 06/2020).**

A propósito, nesse sentido, já discorreu a Procuradoria Geral do Estado no Parecer 13/2020:

Em suma, tem-se que:

a) para as hipóteses previstas nos incisos I e VI: **poderá haver aplicação retroativa das vedações impostas, irradiando efeitos para o momento da decretação da calamidade pública;**

b) para os demais incisos do art. 8º são atingidos apenas os atos posteriores à publicação da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

[...]

Assim, **é possível aplicar os efeitos dos incisos I e VI do art. 8º de maneira retroativa**, respeitado o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, suspendendo-se os atos não enquadrados nessas hipóteses e que tenham sido editados após a publicação do Decreto Legislativo nº 06/2020, ou seja, após 20 de março de 2020. (Acórdão nº 1621/21-TP) (Grifos nossos).

De relevo anotar, também, o precedente colacionado pelo órgão ministerial em sua manifestação:

CONSULTA. SUBSÍDIO DOS VEREADORES. VEDAÇÃO DA MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS PARA A MESMA LEGISLATURA. OBRIGATORIEDADE DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. ARTIGO 29, INCISO VI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE CONCESSÃO DE REAJUSTE ATÉ DEZEMBRO DE 2021. ARTIGO 8º DA LC 173/2020. 1. **A Lei Municipal que fixará os subsídios dos vereadores deverá obedecer o princípio da anterioridade. Portanto, deverá ser promulgada ainda no exercício corrente (último ano de legislatura), para surtir efeitos apenas na subseqüente.** Salientamos que, de acordo com o artigo 44, parágrafo único, da Constituição Federal, “Cada legislatura terá a duração de quatro anos”. A construção legal disposta no art. 29, VI, da CF/88 impede a possibilidade de ocorrer autoconcessão de majoração dos próprios subsídios pelos Edis, já que a Câmara somente majorará os subsídios dos Vereadores que venham a compor a legislatura subseqüente àquela que os majorou. 2. **O artigo 8º, inciso I, da LC nº 173 de 2020 proibiu a concessão de reajuste até dezembro de 2021, ressalvados os casos previstos na Lei. Ocorre que, o ano de 2021 será o primeiro ano da legislatura, mas por conta da vedação trazida pelo citado dispositivo, caso haja alteração/majoração dos subsídios dos**

vereadores, mesmo que dentro do limite legal, observados os critérios estabelecidos na Lei Orgânica do Município e os tetos remuneratórios, não poderão ser concedidos até 31 de dezembro de 2021, tendo seus efeitos produzidos somente a partir de 01 de janeiro de 2022. (TCM/BA – CONSULTA - CÂMARA MUNICIPAL DE CENTRAL -PROCESSO N° 09224/20 - PARECER N° 00946-20, em 18 de junho de 2020). (destaque intencional)

Portanto, as indagações levantadas encontram-se esclarecidas.

2.1 VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento e resposta à presente consulta nos seguintes termos:

a) Qual a interpretação, em tese, da expressão “determinação legal anterior” contida nos incisos I e VI, Art. 8.º da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, em relação à possível fixação de subsídios feita por lei municipal publicada anteriormente à entrada em vigência da referida lei federal?

Resposta: Com fundamento na interpretação do conteúdo disposto nos incisos I e VI do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 em conjunto com o artigo 6º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro a expressão “determinação legal anterior” à calamidade pública deve ser entendida como a determinação legal que seja apta a produzir todos os seus efeitos de forma geral e imediata

A lei municipal responsável por fixar o subsídio dos agentes políticos que tenha sido publicada antes do início de vigência da LC nº 173/2020, mas com previsão para surtir efeitos tão somente em momento posterior (legislatura subsequente) não possui efeitos gerais e imediatos, razão pela qual não está compreendida pela expressão “determinação legal anterior”. Dessa forma, naquilo que for contrária à lei de caráter nacional, deve ter sua eficácia suspensa, ainda que temporariamente (entre 20/03/2020 a 31/12/2021).

b) Qual o fundamento legal, em tese, contido na legislação federal que possa ser eventualmente aplicável para que não seja implementado o conteúdo normativo estabelecido, teoricamente, em uma lei municipal que estabeleceu subsídios para agentes políticos da atual legislatura, e que, em tese, tenha sido regular e formalmente aprovados pela legislatura anterior nos termos do Art. 29, VI, da Constituição Federal antes de 28 de maio de 2020?

Resposta: O fundamento legal é o art. 8º, I, da Lei Complementar nº 173/2020.

Após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, encerrem-se os autos, nos termos do art. 398 do RI.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ,

nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer e responder à presente consulta nos seguintes termos:

I - Qual a interpretação, em tese, da expressão “determinação legal anterior” contida nos incisos I e VI, Art. 8.º da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, em relação à possível fixação de subsídios feita por lei municipal publicada anteriormente à entrada em vigência da referida lei federal?

Resposta: Com fundamento na interpretação do conteúdo disposto nos incisos I e VI do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 em conjunto com o artigo 6º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro a expressão “determinação legal anterior” à calamidade pública deve ser entendida como a determinação legal que seja apta a produzir todos os seus efeitos de forma geral e imediata;

A lei municipal responsável por fixar o subsídio dos agentes políticos que tenha sido publicada antes do início de vigência da LC nº 173/2020, mas com previsão para surtir efeitos tão somente em momento posterior (legislatura subsequente) não possui efeitos gerais e imediatos, razão pela qual não está compreendida pela expressão “determinação legal anterior”. Dessa forma, naquilo que for contrária à lei de caráter nacional, deve ter sua eficácia suspensa, ainda que temporariamente (entre 20/03/2020 a 31/12/2021);

II - Qual o fundamento legal, em tese, contido na legislação federal que possa ser eventualmente aplicável para que não seja implementado o conteúdo normativo estabelecido, teoricamente, em uma lei municipal que estabeleceu subsídios para agentes políticos da atual legislatura, e que, em tese, tenha sido regular e formalmente aprovados pela legislatura anterior nos termos do Art. 29, VI, da Constituição Federal antes de 28 de maio de 2020?

Resposta: O fundamento legal é o art. 8º, I, da Lei Complementar nº 173/2020;

III - Após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, determinar o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do RI.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 9 de dezembro de 2021 – Sessão Virtual nº 20.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente