

Análise da constitucionalidade do pagamento de 13º subsídio e adicional de férias aos vereadores do estado do Ceará

Analysis of the constitutionality of the payment of 13th subsidy and additional vacation to councilors of Ceará state

Michel Figueiredo da Silveira¹

RESUMO

Considerando o impacto das decisões judiciais na vida dos cidadãos e a necessidade de uniformizar os entendimentos acerca dos direitos dos vereadores das câmaras municipais do Ceará, sobretudo em relação ao subsídio desses agentes políticos, esse artigo traz uma análise da constitucionalidade do pagamento do décimo terceiro e do adicional de férias aos vereadores dos municípios do Ceará. Esse estudo se propôs a analisar a constitucionalidade da concessão dos citados direitos e a forma como devem ser efetivados no âmbito local, apoiado em uma perspectiva interpretativista, de natureza aplicada e de abordagem qualitativa, com o fim de extrair o entendimento da jurisprudência e aplicá-lo no estado do Ceará. Os dados foram coletados a partir do estudo documental na internet e bibliográfico. Entre as principais conclusões da pesquisa, pôde-se perceber que o entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará é no sentido da constitucionalidade do pagamento dos referidos direitos aos agentes políticos, da necessidade de inserção destes nas normas locais, da não aplicabilidade do princípio da anterioridade (CF/88, art. 29, inciso VI) ao caso em análise e da possibilidade de pagamento no mesmo exercício em que forem concedidos. Assim, pretende-se extrair desta análise as diretrizes jurisprudenciais para divulgação e con-

¹ Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Estácio de Sá (Unesa), advogado com atuação na área de Direito Público, com ênfase na área do Direito Penal Econômico, Administrativo e Eleitoral. Atualmente, é procurador legislativo de carreira da Câmara Municipal de Boa Viagem – CE. E-mail: michelfsilveira@hotmail.com

sequente uniformização a fim de fomentar o desenvolvimento do processo legislativo acerca do tema, conferir maior segurança jurídica aos atos normativos dele decorrentes e garantir a isonomia aos agentes políticos que estejam em situação semelhante.

Palavras-chave: décimo terceiro; adicional de férias; vereadores; subsídio; constitucionalidade.

ABSTRACT

Considering the impact of judicial decisions on citizens' lives and the need to standardize jurisprudential understandings about the rights of councilors in the municipalities of Ceará, especially with regard to the subsidy of these political agents, this paper presents an analysis of the constitutionality of the payment of the thirteenth subsidy and vacation bonus payment to councilors of the municipalities of Ceará. This study aimed at analyzing the constitutionality of granting the aforementioned rights and how they should be implemented at the local level, based on an interpretative perspective, of an applied nature and qualitative approach, in order to extract the understanding of the jurisprudence and apply it in the state of Ceará. The data was collected from documentary and bibliographic study on the internet. Among the main conclusions of the research, it was possible to notice that the understanding of the Federal Supreme Court and the Court of Auditors of the State of Ceará is in the sense of the constitutionality of the payment of these rights to political agents, the need to insert them in local rules, of the non-applicability of the precedence principle (CF/88, art. 29, item VI) to the case under analysis and of the possibility of payment in the same year in which they are granted. Thus, it is intended to extract from this analysis the jurisprudential guidelines for dissemination and consequent standardization, in order to promote the development of the legislative process on the subject, giving greater legal certainty to the normative acts arising from it and to ensure isonomy to political agents who are in similar situation.

Keywords: thirteenth; vacation bonus; city councilors; subsidy; constitutionality.

Recebido: 17-01-2022

Aprovado: 08-03-2022

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No Brasil, qualquer abordagem que trate especificamente da remuneração dos vereadores é objeto de polêmica, sobretudo quando diz respeito ao aumento de subsídio ou mesmo à concessão de direitos que impactem direta ou indiretamente em suas remunerações.

Isso ocorre, principalmente, porque os eleitores sequer têm conhecimento das funções desses agentes políticos e acabam por utilizar o seu direito de escolher determinado representante político como uma moeda de troca e, com isso, definem o seu voto com base em seus interesses pessoais, elegendo aquele que melhor satisfaz às suas ambições pessoais, desconhecendo a própria função a ser exercida pelo seu representante no Poder Legislativo municipal.

Em virtude disso, a escolha do cidadão que deveria cuidar dos interesses públicos dos munícipes, sejam eles referentes a liberdade, segurança, paz, bem-estar, entre outros, acaba culminando na eleição daquele que melhor sirva aos interesses pessoais dos eleitores. Com isso, os *edís* são vistos pela comunidade não como um agente público, mas, sim, como um cidadão que não trabalha e, portanto, não deve ter remuneração.

Ocorre que, além de serem integrantes do Poder Legislativo municipal, os vereadores são agentes políticos e, assim, também são agentes públicos que têm direitos e deveres, de modo que os *edís* não são apenas instrumento de interligação do governo com o povo, cabendo-lhes, entre outras funções, ouvir os cidadãos, elaborar leis, fiscalizar as atividades do Poder Executivo e atuar nas demandas que venham a promover o desenvolvimento local.

Desse modo, por se tratar de agentes públicos que, de fato, trabalham para o Estado em prol do interesse público, fazem jus ao recebimento de uma importância salarial retributória de natureza alimentar a ser paga por esse Estado em contrapartida aos serviços prestados, denominado “subsídio”.

Entretanto, embora façam jus à percepção do aludido subsídio, sempre houve o impasse acerca da possibilidade do pagamento de outras vantagens, entre elas destaca-se o décimo terceiro subsídio e o adicional de férias.

Esse impasse decorria da diferenciação constitucional que a doutrina (FERNANDES, 2009) e a jurisprudência faziam acerca da remuneração dos servidores públicos e agentes políticos. Elas entendiam que, em relação ao primeiro grupo, existia expressa previsão de pagamento de tais verbas (art. 7º, incisos VIII e XVII, da CR/88); já para o segundo, concluíam haver empecilho, haja vista a obrigatoriedade de serem remunerados por subsídio fixado em parcela única, vedando-se o recebimento de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (art. 39, §4º da CR/88).

Entretanto, conforme veremos a seguir, essa diferenciação sofreu verdadeira ruptura após o julgamento do Recurso Extraordinário nº 650.898/RS pelo Supremo Tribunal Federal e é o tema a ser examinado neste artigo.

Assim, o presente estudo tem por finalidade analisar a constitucionalidade do pagamento dos direitos referentes ao 13º subsídio e ao adicional de férias aos agentes políticos (investidos no cargo de vereador) do estado do Ceará à luz da Constituição Federal, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, de modo que não se adentrará, por exemplo, no exame dos conceitos de agente político e de servidor público, já que isso foi realizado pelo Supremo Tribunal Federal (RE 650.898/RS).

Por sua vez, em virtude de tratar-se de tema que sofreu modificação recente na jurisprudência e ainda possui poucos relatos sobre os efeitos práticos da aludida decisão, brota a importância da realização de mais estudos sobre a abordagem, a fim de garantir não somente a legalidade dos atos administrativos de concessão de tais direitos mas também para que

possa ocorrer a promoção de políticas públicas remuneratórias de forma isonômica para aqueles que estejam em situações semelhantes, respeitando-se a legalidade e garantindo-se a segurança jurídica e o efetivo controle desses atos por parte dos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, para os fins deste artigo, propõe-se uma metodologia com enfoque na abordagem dos aspectos legais e constitucionais da decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, proferida nos autos do Recurso Extraordinário nº 650.898/RS (Tema 484 da Repercussão Geral – Info 852), que pôs fim ao impasse acerca da possibilidade do pagamento de respectivas vantagens aos aludidos agentes políticos, bem como dos fundamentos do Acórdão nº 1664/2018 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), de relatoria do Exmo. conselheiro substituto Davi Barreto, proferido no processo nº 2017.SOB.CON.12510/17, e dos documentos coletados ao longo do estudo, a exemplo da Nota Técnica do consultor legislativo da Câmara dos Deputados, o Sr. Márcio Silva Fernandes.

Ademais, conforme dito anteriormente, será examinada a obrigatoriedade de inserção na Lei Orgânica e em norma municipal específica (Lei ou Resolução) do direito ao 13º e ao adicional de férias aos vereadores; do dever de observância ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal e aos limites do artigo 29-A, inciso I e § 1º da CF/88, quando da elaboração e aplicação das normas referentes aos aludidos direitos; e da inaplicabilidade do princípio da anterioridade ao caso em análise, à luz do disposto no Acórdão nº 1664/2018 do TCE-CE.

Por fim, em virtude de ser um tema que gera muitas interpretações equivocadas, tanto no que diz respeito à constitucionalidade do pagamento do 13º subsídio e do terço constitucional de férias a vereadores dos municípios do estado do Ceará quanto no que diz respeito à aplicação ou não do princípio da anterioridade e à forma como devem ser inseridos tais direitos no âmbito municipal, serão apresentadas conclusões. Isso tudo com o fim de contribuir na divulgação do entendimento jurisprudencial e sua conseqüente uniformização no âmbito do estado do Ceará, no desen-

volvimento do processo legislativo acerca do tema, na segurança jurídica aos atos legais e administrativos dele decorrentes e na garantia da isonomia aos agentes políticos que estejam em situação semelhante.

2 CONSTITUCIONALIDADE DO PAGAMENTO DE 13º SUBSÍDIO E DE TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS A VEREADORES DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ

Verifica-se, a princípio, que havia um impasse em relação à possibilidade de detentores de mandato eleito e, no caso em análise, de vereadores receberem verbas referentes ao décimo terceiro salário e ao adicional de férias, previstos, respectivamente, no art. 7º, incisos VIII e XVII, da CF/88.

A discordância em relação ao pagamento de tais verbas aos detentores de mandato eleito, entre eles os vereadores, residia, basicamente, na interpretação, por vezes equivocada, que a doutrina (FERNANDES, 2009) e a jurisprudência (STJ, RMS 15.476/BA) faziam quando da leitura do art. 39, §4º, da Constituição Federal.

Cita-se:

CF/88, Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

[...]

§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”. (grifos nossos)

Em interpretação restrita, a doutrina e a jurisprudência entendiam ser incompatível o pagamento de adicional de férias e gratificação natalina

com o regime de subsídio disposto no art. 39, §4º, da Constituição Federal, de modo que a abreviada compreensão perdurou até o julgamento do Supremo Tribunal Federal (RE nº 650.898/RS, Tema 484 da Repercussão Geral – Info 852).

Diz-se “perdurou”, pois a Suprema Corte, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 650.898 – RS, sob a sistemática da repercussão geral (Tema 484), por entendimento majoritário, fixou a seguinte tese:

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 [...]. [STF. Plenário. RE 650898/RS, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 1º/2/2017 (Tema 484 da Repercussão Geral) (Info 852)]. (grifos nossos)

Assim, por meio de verdadeira *overruling* (mudança do entendimento em relação à aplicação de determinada norma jurídica), o Supremo Tribunal Federal modificou a interpretação do art. 39, §4º, da Constituição Federal para o fim de adequá-lo ao previsto no art. 39, §3º, da Carta Magna e, desse modo, conferir aos agentes políticos o direito à percepção de adicional de férias e de gratificação natalina (décimo terceiro salário).

Na ocasião, o ministro Luís Roberto Barroso, ao proferir o voto condutor do acórdão do RE 650.898/RS, informou-nos, resumidamente, que os agentes políticos, entre eles destacam-se os *edis*, são espécie de “agentes públicos” e, assim, a eles devem ser conferidos os mesmos direitos estabelecidos no art. 39, §3º, da Constituição Federal, que, por sua vez, trata dos direitos dos servidores públicos.

Nesse sentido, cita-se trecho do voto proferido pelo Exmo. ministro Luís Roberto Barroso no RE 650898/RS:

11. É evidente que os agentes políticos não devem ter uma situação melhor do que a de nenhum trabalhador comum. Não devem, contudo, estar condenados a ter uma situação pior.

Assim, se todos os trabalhadores têm direito ao terço de férias e décimo terceiro salário, não se afigura razoável extrair do §4º, do art. 39, uma regra para excluir essas verbas dos agentes políticos, inclusive daqueles ocupantes de cargos efetivos.

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

[...]

16. Assim, a tese da inconstitucionalidade do terço de férias e do 13º salário com o regime constitucional de subsídio levaria à inconstitucionalidade ou à não recepção de uma multiplicidade de leis que preveem verbas para, por exemplo, magistrados, membros do Ministério Público e Secretários de Estado. Esse resultado, no entanto, além de produzir uma alteração profunda em regimes funcionais já consolidados, não foi aquele desejado pelo constituinte com a instituição do regime de subsídio.

17. Penso ser claro, assim, que não há um mandamento constitucional que exclua dos agentes públicos, inclusive daqueles ocupantes de cargos eletivos, a possibilidade de integrarem regimes que prevejam o pagamento de terço constitucional de férias e de décimo terceiro salário. Não se extrai diretamente da Constituição, nem mesmo por um mandamento de moralidade, uma vedação ao pagamento dessas parcelas. A definição sobre a adequação de percepção dessas verbas está inserida no espaço de liberdade de conformação do legislador infraconstitucional. [STF. Plenário. RE 650898/RS, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 1º/2/2017 (Tema 484 da Repercussão Geral) (Info 852)]. (grifos nossos)

Da leitura do trecho do voto do ministro, infere-se que o Supremo Tribunal Federal aderiu ao entendimento do professor Meirelles (2003, p. 75), que, por sua vez, considera agentes políticos “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” de modo a incluir, nessa cate-

goria, tanto os chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, e seus auxiliares diretos, os membros do Poder Legislativo, bem como os magistrados, membros do Ministério Público, Tribunais de Contas, representantes diplomáticos, entre outros.

Assim, resta evidente que o Supremo Tribunal Federal (RE 650.898/RS), além de acolher a conceituação do saudoso Hely Lopes Meirelles, também adotou a tese da equiparação dos agentes políticos (magistrados, membros do Ministério Público, vereadores etc.) aos servidores públicos, já que ambos são espécies do gênero “agentes públicos” e, portanto, fazem jus ao recebimento do 13º salário e do adicional de férias.

Nesse sentido, o referido entendimento considerou que os agentes políticos (como é o caso dos vereadores) não devem ter um tratamento melhor, mas também não podem ter uma situação pior do que a dos demais trabalhadores e, assim, tornou legítimo o direito ao adicional de terço de férias e ao décimo terceiro salário a essa espécie de agente público (vereadores), de modo que não se mostra razoável, tampouco proporcional, tolhê-los do direito à percepção das aludidas verbas e, por conseguinte, discriminá-los.

Ademais, considerando que a Constituição Federal não veda expressamente o recebimento de tais verbas pelos agentes políticos e, ainda, que estes não podem ser tratados de modo desigual, visto que o próprio art. 5º da Constituição Federal nos ensina que todos são iguais perante a lei, é de se concluir que, de fato, não cabe ao legislador infraconstitucional, tampouco aos intérpretes que atuam na área jurídica, fazer leituras diferenciadoras quando a própria Constituição Federal não o fez, de forma a concluir pela possibilidade de percepção de tais verbas (13º salário e adicional de férias) pelos membros do Poder Legislativo das câmaras municipais do estado do Ceará.

Perfilhando essa tese, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ao responder consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Sobral – CE, no processo nº 2017.SOB.CON.12510/17, proferiu o Acór-

dão nº 1664/2018, de relatoria do Exmo. conselheiro substituto Davi Barreto, que a seguir transcreve-se:

EMENTA: CONSULTA. CONHECIMENTO. PRETENSÃO DE PAGAMENTO DE 13º SALÁRIO E TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS A AGENTES POLÍTICOS. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. ARQUIVAMENTO.

1. É constitucional o pagamento de 13º salário e terço constitucional de férias a agentes políticos que exercem mandato eleito.

2. Não se aplica o previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, para que ocorra o pagamento das aludidas verbas, já que não configuram nova espécie de subsídio.

3. É necessário, entretanto, que haja orçamento disponível e que se respeitem os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal para que seja possível a concessão de 13º salário e adicional de férias aos agentes políticos. (TCE-CE. Ac. nº 1664/2018. Rel. Cons. Subst. Davi Barreto. Proc. 2017.SOB.CON.12510/17, julg. 12/06/2018). (grifos nossos)

Posteriormente, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará expediu a Resolução nº 05406/2020 cujo teor ratifica o entendimento do Acórdão nº 1664/2018, conforme exposto a seguir:

RESOLUÇÃO Nº 05406/2020

EMENTA: CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS LEGAIS. **MÉRITO PELA LEGITIMIDADE DO PAGAMENTO DE 13º SALÁRIO E ADICIONAL DE 1/3 DE FÉRIAS AOS MEMBROS DO PODER LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE EDIÇÃO DE NORMA REGULAMENTADORA**, CONSIDERANDO OS INDICADORES ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO LOCAIS. UNANIMIDADE DE VOTOS. CIÊNCIA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO. (TCE-CE. Resolução nº 05406/2020. Rel. Cons. Alexandre Figueiredo. Proc. 32597/2019-4, julg. 08/06 a 12/06/2020 – Pleno Virtual). (grifos nossos)

Nesse mesmo sentido, decidiram o Supremo Tribunal Federal (Rcl 32483 AgR/SP), o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (ADI 40043753720138040000 AM), o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (AC 10388140025825001 MG), o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Acórdãos n.º 0456/16 e n.º 0487/16.), o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (Acórdão n.º 07800/2017), o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Acórdão n.º 4529/17), entre outros.

3 DEVER DE INSERÇÃO DO DIREITO AO 13º E AO ADICIONAL DE FÉRIAS AOS VEREADORES NA LEI ORGÂNICA E EM NORMA MUNICIPAL ESPECÍFICA (LEI OU RESOLUÇÃO). DEVER DE OBSERVÂNCIA AO DISPOSTO NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AOS LIMITES DO ART. 29-A, INCISO I E § 1º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Em que pese a Suprema Corte, no RE 650.898/RS, ter pacificado o entendimento, em sede de repercussão geral, no sentido da ausência de incompatibilidade entre o regime de subsídio e o pagamento de 13º salário e do adicional de férias aos agentes políticos, a decisão não conferiu aos agentes públicos, detentores de cargos políticos, qualquer direito subjetivo ao recebimento das aludidas verbas, mas fixou tão somente o entendimento no sentido de não haver impeditivo constitucional para que o legislador municipal possa instituir tais vantagens no âmbito local.

Nesse ponto, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal foi nevrálgica, pois a Suprema Corte, de fato, não poderia ter conferido o direito subjetivo ao recebimento do décimo terceiro e do adicional de férias aos referidos agentes políticos, vez que cabe ao próprio município fazê-lo em virtude da autonomia (política, administrativa e financeira) que lhe é conferida pela Constituição Federal (CF/88, art. 18), bem como por considerar que esse ente possui a *expertise* e os dados técnicos e financeiros aptos a retratar sua realidade administrativa e orçamentária e que, portanto,

conduzirão o gestor público a concluir pela possibilidade do pagamento de tais verbas no âmbito municipal.

Ademais, também se trata de verdadeira observância aos princípios da legalidade (CF/88, art. 37) e da autonomia municipal (CF/88, art. 34, VII, “c”), que conferem ao município – como ente federado – o direito e o dever de administrar e de legislar, por meio de sua Câmara Municipal, sobre assuntos de seu interesse local (CF/88, art. 30, I).

Nesse sentido, em consonância com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (RE 650.898/RS), entende-se pela necessidade de inserção de dispositivo na Lei Orgânica Municipal, bem como em legislação específica municipal (Lei ou Resolução), para o fim de conferir o direito à gratificação natalina (13º salário) e ao adicional de férias (1/3), além de regulamentar a forma de concessão desses direitos aos agentes políticos e, em especial, aos vereadores dos municípios do estado do Ceará.

Apesar dos direitos sociais, em especial o décimo terceiro salário e o adicional de férias, previstos respectivamente no art. 7º, incisos VIII e XVII, ambos da CF/88, serem tidos como normas de eficácia plena e, portanto, terem, em tese, aplicabilidade direta e imediata, prescindindo, pois, de regulamentação posterior, a concessão dos referidos direitos, no caso em análise, deu-se em virtude de uma interpretação do Supremo Tribunal Federal (RE 650.898/RS).

Destarte, embora se trate de norma de eficácia plena, ela não se aplicava aos agentes políticos, em especial aos vereadores, em virtude de interpretação doutrinária e jurisprudencial até então existente e que só foi modificada a partir do julgamento ao aludido recurso pelo STF.

Assim, no caso em análise, a Administração Pública, o legislador e o próprio gestor municipal, em observância ao princípio da legalidade (CF/88, art. 37), para fins de conferência, devem atentar para a regulamentação de tais direitos no estrito âmbito local.

Sobre o princípio da legalidade, Di Pietro (2011, p. 65) nos ensina que “a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite”. Em

decorrência disso, a Administração não pode, por meio de simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados, visto que, para isso, ela depende da existência prévia de lei.

Nesse caso, em virtude de o direito à percepção de décimo terceiro salário e de adicional de férias aos agentes políticos, entre eles destacam-se os vereadores, ter surgido a partir da interpretação dos §§3º e 4º do art. 39 da CF/88, realizada pelo Supremo Tribunal Federal quando da análise do RE 650.898/RS, bem como por não ter o STF, na ocasião, sustentado a obrigatoriedade do pagamento de décimo terceiro e do terço constitucional de férias aos agentes políticos com mandato eletivo, o tema foi tratado como uma opção que depende de manifestação do legislador infraconstitucional.

Em vista disso, conclui-se que, a partir da aludida decisão, passou-se a ter a possibilidade da inserção de tais direitos em normas municipais, para fins de concessão dos citados direitos aos agentes políticos, em especial aos vereadores dos municípios cearenses.

Outro não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme trecho extraído do voto condutor do citado acórdão paradigma:

17. Penso ser claro, assim, que não há um mandamento constitucional que exclua dos agentes públicos, inclusive daqueles ocupantes de cargos eletivos, a **possibilidade** de integrarem regimes que prevejam o pagamento de terço constitucional de férias e de décimo terceiro salário. Não se extrai diretamente da Constituição, nem mesmo por um mandamento de moralidade, uma vedação ao pagamento dessas parcelas. A definição sobre a adequação de percepção dessas verbas está inserida no espaço de liberdade de conformação do legislador infraconstitucional. [STF. Plenário. RE 650898/RS, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 1º/2/2017 (Tema 484 da Repercussão Geral) (Info 852)]. (grifo nosso)

Nesse sentido, entende-se pela necessidade de se inserir, por meio de emenda à Lei Orgânica do Município, uma alínea ou parágrafo com o fito de conferir o direito à gratificação natalina (13º salário) e ao adicional

de férias (1/3), previstos no art. 7º, incisos VIII e XVII, da Constituição Federal, aos vereadores das câmaras municipais do estado do Ceará.

Ademais, para agir com impessoalidade e moralidade administrativas, entende-se, em consonância com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (AgRg no REsp n. 742.171/DF), que também deve haver lei ou resolução municipal específica e que seja apta a regulamentar a forma como se dará a concessão de tais direitos, pois, em relação aos edis, por exemplo, o gozo de suas férias deve coincidir com o próprio período de recesso parlamentar, bem como cabe à Câmara Municipal regulamentar a previsão de férias coletivas e de seu gozo antecipado para que não se tenha, por exemplo, na última sessão legislativa, a necessidade de realizar o pagamento de férias não gozadas e, assim, não haja problemas futuros com a concessão desses direitos.

Por sua vez, na hipótese de o vereador não cumprir integralmente o seu mandato parlamentar, tendo gozado férias antecipadamente, deve haver uma regulamentação mínima para o fim de restituir ao erário os valores excedentes. Para tanto, é imprescindível existir uma lei ou resolução municipal específica a fim de regulamentar a concessão dos aludidos direitos no âmbito municipal, em que pese haver posicionamento em sentido contrário, ou seja, no sentido da desnecessidade de regulamentação específica em âmbito local, conforme *ratio decidendi* do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (Acórdão nº 1664/2018).

Também se extrai do entendimento do Supremo Tribunal Federal (ADI 6357) que, para a concessão dos aludidos direitos, as câmaras municipais do estado do Ceará devem observar as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00, arts. 16 e 17, §1º), bem como os limites estabelecidos no art. 29-A, inciso I e §1º da CF/88.

E, em virtude do princípio da reserva legal, não é admissível fixar o referido direito de forma retroativa, isto é, para fatos anteriores à vigência legal, o que violaria o princípio da segurança jurídica, da boa-fé dos agentes envolvidos e da própria transparência na condução da coisa pública.

Assim, caso venha a ser concedido o direito ao décimo terceiro e ao adicional de férias aos vereadores das casas legislativas, somente pode alcançar situações futuras, em respeito aos princípios da segurança jurídica, do interesse social e da boa-fé, o que impede que se considere a aplicação retroativa das normas legais que venham a ser editadas com esse fundamento.

Nesse sentido, a vigência das normas municipais que tratem do pagamento das aludidas vantagens inaugurará o marco temporal normativo a partir do qual essas verbas poderão ser pagas aos beneficiados (vereadores).

4 PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NÃO APLICÁVEL (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ – ACÓRDÃO Nº 1664/2018 – PROCESSO 2017.SOB.CON.12510/17)

Um tema que também ocasiona impasse, quando se trata do assunto em debate, diz respeito à possibilidade de pagamento do décimo terceiro e do adicional de férias aos vereadores na mesma legislatura em que forem aprovadas as normas garantidoras de tais direitos no âmbito municipal (emenda à lei orgânica, lei, resolução etc.).

Em relação ao aludido tema, deve-se observar o entendimento proferido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (Acórdão nº 1664/2018 – Processo 2017.SOB.CON.12510/17), que, na ocasião, concluiu não se aplicar o princípio da anterioridade previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, perfilha-se do entendimento da referida Corte de Contas no sentido de concluir-se pela possibilidade do pagamento dos citados direitos na mesma legislatura em que forem instituídos, já que tais verbas não configuram nova espécie de subsídio.

Ressalta-se que a regra estabelecida pelo referido art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, com suas respectivas alíneas, volta-se para a aplicação de um direito já existente, ou seja, está tão somente a delimitar um lapso temporal para que o valor do subsídio a ser fixado possa produzir

efeitos e a estabelecer limites máximos de seu valor, utilizando-se como parâmetro, por exemplo, o subsídio dos deputados estaduais.

Assim, a citada regra já cumpre sua fiel intenção no momento em que é aplicada na edição da lei ou resolução que venha a fixar o subsídio, de modo que não há de ser interpretada, tampouco estendida a qualquer outro tipo de parcela, seja ela de caráter remuneratório ou não.

Ademais, o princípio da anterioridade previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal não trata da concessão ou não de direitos, mas sim da fixação de subsídios dos vereadores, e não dos direitos sociais constantes no art. 7º, incisos VIII e XVII da Carta Magna, que abordam o décimo terceiro e o adicional de férias, respectivamente.

Veja-se o disposto no art. 29, inciso VI, da CF/88:

CF/88, art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

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

Além disso, não há de se confundir o subsídio, modalidade de remuneração, fixada em parcela única, com os direitos sociais ao décimo terceiro e ao adicional de férias, que fazem parte do catálogo de incisos do art. 7º da CF/88 e, logo, estão elevados a direitos fundamentais.

Nesse sentido, cita-se MEIRELLES (2016, p. 594):

subsídio é uma modalidade de remuneração, fixada em parcela única, paga obrigatoriamente aos detentores de mandato eletivo (Senadores, Deputados Federais e Estaduais, Vereadores, Presidente e Vice-Presidente, Governador e Vice-Governador e

Prefeito e Vice-Prefeito) e aos demais agentes políticos, assim compreendidos os Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, os membros da Magistratura e do Ministério Público e os Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas.

Assim, restringir os possíveis efeitos de legislação municipal que venha a conceder aos vereadores o direito à percepção do décimo terceiro salário e do adicional de férias, sob o pretexto da existência do princípio da anterioridade (CF/88, do art. 29, inciso VI), revela-se um equívoco, vez que tal princípio não pode, tampouco deve, ser utilizado em prejuízo aos direitos sociais consagrados na Constituição Federal, seja porque estaria o citado princípio a tratar tão somente da fixação de subsídios ou mesmo porque a Constituição Federal não tolheu dos agentes políticos, e, no caso em análise, dos vereadores, a concessão dos direitos sociais constantes no art. 7º, incisos VIII e XVII da CF/88, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal (RE 650.898/RS – Tema 484 da Repercussão Geral).

Vê-se, portanto, que, caso seja garantido por meio de normas municipais o direito à percepção do décimo terceiro e do adicional de férias aos agentes políticos (vereadores) dos municípios cearenses, as casas legislativas não estarão a fixar um novo subsídio nos termos previstos no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal.

Nesse mesmo sentido, posicionaram-se, entre outros, o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (Acórdão nº 07800/2017), bem como o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, quando da expedição do Acórdão nº 1664/2018, de relatoria do Exmo. conselheiro substituto Davi Barreto, nos quais foram proferidos os seguintes entendimentos:

FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS. LEGISLATURA 2017-2020. LEGALIDADE NA FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS, DÉCIMO TERCEIRO E ADICIONAL DE FÉRIAS. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NÃO APLICÁVEL A DIREITOS SOCIAIS. ILEGALIDADE DE REAJUSTE DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES DURANTE A LEGISLATURA.

1. Não foram detectadas irregularidades na aplicação das Leis 660/16 e 661/16, que fixam os subsídios para a legislatura 2017-2020;
2. **O princípio da anterioridade do art. 29, inciso VI da CRFB/88 não deve ser aplicado para concessão do décimo terceiro e adicional de férias dos agentes políticos;**
3. Irregularidade presente quanto ao possível reajuste dos subsídios dos Vereadores, para adequá-los aos subsídios dos Deputados Estaduais, durante a legislatura, por ofensa ao princípio da anterioridade insculpido no art. 29, inciso VI da CRFB/88. (TCM-GO. Acórdão nº 07800/2017 - Tribunal Pleno. Rel. Cons. Sub.Maurício Oliveira Azevedo) (grifos nossos)

EMENTA: CONSULTA. CONHECIMENTO. PRETENSÃO DE PAGAMENTO DE 13º SALÁRIO E TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS A AGENTES POLÍTICOS. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. ARQUIVAMENTO.

1. É constitucional o pagamento de 13º salário e terço constitucional de férias a agentes políticos que exercem mandato eleito.
2. **Não se aplica o previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, para que ocorra o pagamento das aludidas verbas, já que não configuram nova espécie de subsídio.**
3. É necessário, entretanto, que haja orçamento disponível e que se respeitem os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal para que seja possível a concessão de 13º salário e adicional de férias aos agentes políticos. (TCE-CE. Ac. nº 1664/2018. Rel. Cons. Subst. Davi Barreto. Proc. 2017.SOB.CON.12510/17, julg. 12/06/2018) (grifos nossos)

Em entendimento diverso, publicado em momento anterior ao julgamento paradigma do STF (RE 650.898/RS – 2017 – Tema 484 da Repercussão Geral), posicionaram-se alguns Tribunais de Contas e, entre eles, destacam-se: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Processo nº 1721618-7); Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (Resolução de Consulta nº 23/2012); Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (Resolução nº 299/2015).

Contudo, verifica-se, após análise do julgado do Supremo Tribunal Federal (RE 650.898/RS), que o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (Ac. nº 1664/2018) preponderou, assim, não deve ser

aplicável o previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, ao caso em análise, isto é, para que ocorra o pagamento das aludidas verbas, já que essas não configuram nova espécie de subsídio.

Deve-se, portanto, fazer uma diferenciação das normas que declaram direitos, como as previstas no art. 7º, incisos VIII e XVII, da Constituição Federal, de normas específicas que condicionam a fixação única e exclusiva de subsídios ao cumprimento de determinados requisitos, tal qual ocorre no caso do art. 29, inciso VI, da CF/88.

A propósito, se a própria determinação do valor do décimo terceiro salário e do terço de férias tem como base o valor da remuneração mensal do vereador, é ilógico incluir essas verbas na composição do próprio subsídio e, conseqüentemente, tratá-las como subsídio para o fim de aplicar a anterioridade prevista no art. 29, inciso VI, da CF/88.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, a análise dos dispositivos constitucionais que disciplinam a remuneração dos agentes políticos e, no caso deste artigo, dos *edís*, permite concluir pela possibilidade e constitucionalidade de se reconhecer o direito à gratificação natalina (13º salário) e ao adicional de férias (1/3), previstos no art. 7º, incisos VIII e XVII, da Constituição Federal, aos agentes políticos e, no caso específico, aos vereadores dos municípios cearenses.

Ao mesmo tempo, embora a decisão do Supremo Tribunal Federal tenha autorizado o pagamento de tais verbas aos vereadores, há a necessidade de inserção de alínea ou parágrafo na Lei Orgânica do Município, por meio de emenda, com o objetivo de conferir o direito à gratificação natalina (13º salário) e ao adicional de férias (1/3), previstos no art. 7º, incisos VIII e XVII, da Constituição Federal, aos agentes políticos (vereadores), bem como se mostra imprescindível a edição de lei ou resolução municipal específica com a finalidade de regulamentar a forma de sua concessão.

Nesse sentido, a garantia dos aludidos direitos aos vereadores cearenses depende de alteração prévia nas leis orgânicas dos seus municípios, bem como de normas locais (lei ou resolução) para disciplinar a forma de concessão de tais direitos aos parlamentares.

Além disso, em conformidade com o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (Acórdão nº 1664/18) não se aplica a anterioridade prevista no art. 29, inciso VI da CF/88 ao caso em análise, já que não se trata de fixação ou modificação dos subsídios dos vereadores, mas sim, de garantir-lhes o direito à percepção de décimo terceiro e do adicional de férias, que, por sua vez, fazem parte do catálogo de direitos sociais previstos no art. 7º da Constituição Federal.

Cabe ainda mencionar que, para a concessão dos referidos direitos, o legislador municipal do estado do Ceará também deve observar as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00, arts. 16 e 17, §1º) e os limites estabelecidos no art. 29-A, inciso I e §1º da CF/88.

Por fim, para garantir o direito à percepção das verbas referentes ao décimo terceiro salário e ao adicional de férias aos vereadores municipais, as casas legislativas e os próprios agentes políticos devem seguir as diretrizes do entendimento do Supremo Tribunal Federal (RE 650.898/RS – Tema 484 da Repercussão Geral) e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (Acórdão nº 1664/18) com o intuito de promover o devido processo legislativo no âmbito local. Assim, confere-se maior segurança jurídica aos atos legais e administrativos e promove-se a isonomia em relação às remunerações dos agentes políticos que se encontrem em situação semelhante.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 6 jan. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 15.476/BA.** 5ª Turma. Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, julg. 16 mar. 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp n. 742.171/DF.** 5ª turma. Rel. Min. Felix Fischer. Publicado em: 2 mar. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 650898/RS, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 1º/2/2017 (Tema 484 da Repercussão Geral – Info 852).** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413775>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará – CE. **Acórdão nº1664/2018.** Rel. Cons. Subst. Davi Barreto. Proc. 2017.SOB.CON.12510/17, Fortaleza, julg. 12 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma. **Reclamação nº 32483 AgR/SP.** Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 3 set. 2019 (Info 950).

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará – CE. **Processo nº 32597/2019-4.** Resolução nº 05406/2020. Rel. Cons. Alexandre Figueiredo, Sessão de Julgamento: 8 jun. 2020 a 12 jun. 2020, Pleno Virtual.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – MT. **Resolução de Consulta nº 23/2012 – TP.** Rel. Conselheiro Valter Albano. 11 dez. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná – PR. Acórdão nº 4529/17. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Ivens Zschoerper Linhares. **Diário Eletrônico nº 1708**, 1 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – PE. **Acórdão T.C. n.º 0456/16**. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – PE. **Acórdão T.C. n.º 0487/16**. Rel. Conselheira Teresa Duere, 11 maio 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Tocantins – TO. **Resolução TCE/TO nº 299/2015**. Rel. Cons. Subst. Leon Diniz Gomes, 29 abr. 2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **ADI nº 40043753720138040000 AM 4004375 – 37.2013.8.04.0000**. Rel. Lafayette Carneiro Vieira Júnior. Data de julgamento 20 out. 2020, Tribunal Pleno. Data de publicação: 20 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Acórdão nº 07800/2017**. Rel. Cons. Subst. Maurício Oliveira Azevedo, 3 out. 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **AC nº 10388140025825001 MG**. Rel. José Eustáquio Lucas Pereira (Juiz de Direito Convocado). Data de Julgamento: 8 de out. 2019. Data de publicação: 14 out. 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FERNANDES, M. S. **Nota Técnica**: análise da legalidade do pagamento de 13º salário e adicional de férias a agentes políticos. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, dez. de 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3162>. Acesso em: 4 mar. 2022.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. Atualizada por José Emmanuel Burle Filho e Carla Rosado Burle. São Paulo: Malheiros, 2016.