TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 50807/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CAFELÂNDIA
INTERESSADO: CULESTINO KIARA, MUNICÍPIO DE CAFELÂNDIA, PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE NOVA AURORA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 875/24 - Tribunal Pleno

Representação. Concessão de reajustes de subsídios de agentes políticos do Poder Executivo de Cafelândia com efeitos na mesma legislatura. Ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Pareceres uniformes. MPjTC opinou pela concessão de medida cautelar. Pela instauração de incidente de inconstitucionalidade com o consequente sobrestamento destes autos, até decisão do incidente.

1 RELATÓRIO

Trata-se de expediente oriundo da Promotoria de Justiça da Comarca de Nova Aurora, por meio do qual encaminhou cópia do Inquérito Civil nº MPPR – 0204.22.000297-4, para adoção das providências cabíveis no âmbito deste Tribunal em relação às Leis nº 1.818/2022, 1.820/2022, 1.849/2022 e 1.861/2022 do Município de Cafelândia, que estabeleceram aumento salarial dos agentes políticos e servidores públicos, em suposta violação ao princípio da anterioridade.

O órgão ministerial asseverou que “não houve prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro que demonstre que o reajuste promovido tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”.

Ainda, apontou violação ao princípio constitucional da anterioridade, nos termos do artigo 29, incisos V e VI, da Constituição Federal.

Diante disso, remeteu o expediente a esta Corte para eventual adoção de providências.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.C86Y

Por meio do Despacho nº 151/23-GCILB (peça nº 6), recebi o expediente na integralidade, com o objetivo de apurar a conformidade das Leis nº 1.818/2022, 1.820/2022, 1.849/2022 e 1.861/2022 do Município de Cafelândia, que estabeleceram aumento salarial dos agentes políticos e servidores públicos. Na mesma oportunidade determinei a citação dos interessados, que apresentaram defesa conjunta à peça nº 13, posteriormente complementada com documentos à peça nº 16.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, mediante as Instruções nº 1196/23 (peça nº 14) e nº 2828/23 (peça nº 20), opinou pela conversão da Representação em Tomada de Contas Extraordinária, além da instauração de incidente de inconstitucionalidade. Sugeriu seja desde já determinada a suspensão da aplicação das Leis nº 1.820/2022, 1.849/2022

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas - MPjTC, por meio do Parecer nº 580/23-5PC (peça nº 21), opinou, igualmente, pela instauração de incidente de inconstitucionalidade, sugerindo-se seja determinada a suspensão cautelar dos reajustes implementados nas citadas leis até o julgamento do processo.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Assiste razão à unidade técnica e ao órgão ministerial, cabendo a instauração de incidente de inconstitucionalidade, conforme passo a expor.

Como constatado pela Coordenadoria de Gestão Municipal nas Instruções nº 1196/23 (peça nº 14) e nº 2828/23 (peça nº 20), houve aumento salarial dos agentes políticos e servidores públicos municipais em inobservância ao princípio da anterioridade, previsto nos incisos V e VI do art. 29[1], no caput e inciso X

[1] 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:
[...]
V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subseqüente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: [...]

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.C86Y

do art. 37[2] e no § 4º do art. 39[3] da Constituição Federal, bem como constatou-se a insuficiência do estudo prévio do impacto orçamentário-financeiro elaborado quando da edição das Leis Municipais nº 1.818/2022, 1.820/2022, 1.849/2022 e 1.861/2022.

Neste sentido, transcrevo trechos do parecer técnico da CGM (peça nº 14), os quais, por brevidade e economia processual, adoto como razões de decidir:

> De saída, extrai-se das legislações que a entrada em vigor é determinada para o mesmo ano de sua publicação, nesse caso, 2022. Sobre isso é que o MPPR aponta **violação ao princípio da anterioridade**; em relação às Leis 1.820/22 e 1.849/22, que fazem menção a agentes políticos. Em relação às outras duas (Leis 1.818/2022 e 1.861/2022), tem-se que **não foram objeto de prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro** que demonstre que o reajuste promovido tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
>
> Para as leis que tratam dos agentes políticos, segundo o *Parquet*, a interpretação do Supremo Tribunal Federal em relação aos artigos 29, incisos V e VI, 37, caput, inciso X, e 39, § 4º, da Constituição da República, estabelece que o princípio da anterioridade deve ser respeitado por todos os agentes políticos municipais, incluindo aqueles do Poder Executivo.

---

[2] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]
X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;
[...]

[3] Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. [....]
§ 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.C86Y

Conforme a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, caso um reajuste ou aumento salarial seja aprovado em uma legislatura e exercício financeiro (como em 2022), seus efeitos só poderão ser aplicados a partir de 2023.

Em sede de contraditório, o Município de Cafelândia declarou que a recomposição dos subsídios em questão é respaldada pelas leis em análise no presente caso. Foi relatado que essas normas foram iniciativas exclusivas do poder Legislativo, que visou regularizar a situação do quadro funcional do município e prevenir o descumprimento de outras legislações locais. Ainda com relação a esse assunto, foi observado no contraditório municipal o argumento de que não foi negada a violação do princípio da anterioridade. O município justificou suas ações alegando que não se tratava de um reajuste, mas sim de uma recomposição.

Da análise das informações, em que pese as justificativas trazidas pelo Município, compreende-se que a aplicação da lei para o mesmo o mesmo ano de sua promulgação está em **desacordo com os preceitos já decididos pelo STF**. Destaca-se que o posicionamento jurisprudencial da Corte Suprema visa resguardar, além da simetria entre as regras remuneratórias dos agentes públicos municipais (do Poder Legislativo e do Poder Executivo), também as regras próprias orçamentárias, de forma que aumentos salariais encontrem espaço no orçamento municipal anual.

Entretanto, é um fato que o início do pagamento de subsídios no mesmo ano em que a lei foi promulgada configura uma séria violação do princípio mencionado acima, em desconformidade com o art. 29, incisos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.C86Y

V e VI, da CRFB/1988 e art. 16[4], inciso VI, da Constituição Estadual do Paraná.

Pagamento de subsídios no mesmo ano que a Lei que os autorizou, dada as informações acima relatadas que comprovam a caracterização das irregularidades trazidas no documento de instauração do Inquérito Civil, neste Tribunal de Contas, dão azo para que se dê o encaminhamento pelo **ressarcimento ao erário**, sob a responsabilidade dos gestores que deram causa e/ou dos servidores/agentes políticos que os receberam, o que, em si, enseja a conversão da presente representação em Tomada de Contas Extraordinária, para determinação do *quantum* a ser devolvido, que se estabelece do início dos pagamentos dos subsídios até a efetiva suspensão do repasse pelo Município, conforme quadro a seguir

[...]

Ainda, entende-se ser o caso também de opinativo desde já pela emissão de determinação ao Município, para que suspenda em definitivo a aplicação das respectivas legislações, uma vez que violam o princípio constitucional da anterioridade.

[...]

Por fim, verificou-se também que as supracitadas leis – todas elas – não foram objeto de prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro que demonstre que o reajuste promovido tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o plano plurianual e com a

[4] Art. 16. O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, nesta Constituição e os seguintes preceitos: [...] VI - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, §4°, 150, II, 153, III e 153, §2º, I, da Constituição Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000) [...].

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.C86Y

> lei de diretrizes orçamentárias; o que também afrontaria a Constituição Federal em seu artigo 169.
>
> Por fim, dado que as referidas leis padecem – em tese – de inconstitucionalidade, essa Unidade Técnica opina, conforme art. 78 da Lei Complementar n.º 113/2005 e art. 408 do Regimento Interno, pela instauração de incidente de inconstitucionalidade referente a Lei n.º 1.818/2022, Lei n.º 1.820/2022, Lei n.º 1.849/2022 e Lei n.º 1.861/2022, que afrontam os artigos 29, incisos V, 37, caput, inciso X, 39, § 4º e 169 da Constituição da República, ao preverem início de concessão de subsídios para mesmo ano de publicação e terem sido propostos sem estudo de impacto orçamentário-financeiro.

Convém destacar que após a emissão dos pareceres técnicos, a parte representada juntou aos autos estudo de impacto financeiro datado de 10 de janeiro de 2022, o qual não havia sido apresentado a esta Corte até o momento.

Considerando que a ausência de estudo prévio do impacto orçamentário-financeiro quando da edição das Leis Municipais nº 1.818/2022, 1.820/2022, 1.849/2022 e 1.861/2022 é um dos pontos ventilados na exordial, os autos foram para nova análise da unidade técnica, que concluiu (peça nº 20):

> [...] De acordo com o documento, para a projeção de gastos com pessoal nos exercícios de 2022, 2023 e 2024 foi utilizado o percentual de aumento de 13,50% ao ano. Relata-se ainda que na projeção da receita corrente líquida foi utilizado o percentual de 13% para o exercício de 2022, 2023 e 2024, sendo que a média dos últimos três anos é de 15,42%. Ou seja, segundo consta, utilizou-se percentual a menor para se ter margem de segurança, o que, na manifestação, se conclui que não se ultrapassaria o limite de alerta que é de 48,60%.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.C86Y

> Assim sendo, esta Unidade Técnica entende não prosperar a argumentação do município para retificação da instrução n.º 1196/23, haja vista que em que pese o município tenha juntado nos autos estudo, este não se mostrou específico em analisar o impacto orçamentário-financeiro das leis questionadas no orçamento municipal.
>
> Do referido estudo, observa-se que o demonstrativo se baseou em analisar projeções com pessoal nos últimos três anos, **sem considerar os acréscimos trazidos pelas próprias legislações promulgadas**.
>
> Portanto, opina-se pela manutenção dos termos expostos na Instrução n.º 1196/23. [...]

Extrai-se do parecer acima transcrito a insuficiência do estudo prévio do impacto orçamentário-financeiro elaborado quando da edição das Leis Municipais nº 1.818/2022, 1.820/2022, 1.849/2022 e 1.861/2022, remanescendo, portanto, a irregularidade suscitada pela parte representante.

Diante de todo o contexto que se apresentou nos presentes autos, entendo que as leis municipais questionadas estão em desacordo com a Constituição e contrárias à interpretação da Suprema Corte sobre o tema.

Assim, em que pese este Tribunal de Contas já tenha jurisprudência consolidada acerca do tema, conforme bem apontado pelo órgão ministerial no Parecer nº 580/23-5PC (peça nº 21), entendo que a apreciação do feito deve ser precedida de pronunciamento deste Tribunal Pleno acerca da (in)constitucionalidade das Leis Municipais nº 1.818/2022, 1.820/2022, 1.849/2022 e 1.861/2022.

Rejeito, por ora, o opinativo ministerial de determinação cautelar para sustação das leis, pois como destacado pelo próprio MPjTC, “há remansosa jurisprudência desta Corte pela inaplicabilidade dos princípios da anterioridade e da inalterabilidade aos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo”. Deste

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.C86Y

modo, entendo que não está inequivocamente preenchido o requisito da plausibilidade do direito.

Quanto à sugestão de conversão do feito em Tomada de Contas Extraordinária pela CGM, destaco que será apreciada oportunamente, após prolação de decisão no incidente.

Diante de todo o exposto, acompanho os pareceres e **VOTO** pela instauração de incidente de inconstitucionalidade acerca das Leis nº 1.818/2022, 1.820/2022, 1.849/2022 e 1.861/2022 do Município de Cafelândia, nos termos do art. 408 do Regimento Interno, devendo, com base no art. 427 do Regimento Interno, ficar **sobrestado** o presente processo na Coordenadoria de Gestão Municipal, até decisão final do incidente.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

Determinar a instauração de incidente de inconstitucionalidade acerca das Leis nº 1.818/2022, 1.820/2022, 1.849/2022 e 1.861/2022 do Município de Cafelândia, nos termos do art. 408 do Regimento Interno, devendo, com base no art. 427 do Regimento Interno, ficar **sobrestado** o presente processo na Coordenadoria de Gestão Municipal, até decisão final do incidente.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.C86Y

Tribunal Pleno, 10 de abril de 2024 – Sessão Ordinária nº 10.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.C86Y