



Acórdão 00246/2026 - Plenário

Processo: 04307/2024

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2023

UG: CMBJN - Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte

Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Responsável: FLAVIO BERNARDES MASCARENHAS, FERNANDO CARVALHO DE OLIVEIRA, ALEXANDER DE SOUZA PREPETA, ROMEU LOPES DE SOUZA, RODRIGO VIEIRA SOBRAL, IZAIAS CAMPOS BAPTISTA, CHARLES CARLOS DINIZ VIEIRA, VICTOR GUALHANO AZEVEDO, LUIZ ANTONIO MORAES DA SILVA, JOSE LUIZ AGUIAR GUIMARAES

Procurador: MARLON ABREU PEREIRA (OAB: 11075-ES)

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES NO CURSO DA LEGISLATURA. PROCEDÊNCIA DO INCIDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, exercício de 2023, em que se suscitou incidente de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Municipal nº 737/2023, que concedeu reposição salarial aos agentes políticos no curso da legislatura.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se o art. 2º da Lei Municipal nº 737/2023, ao conceder reposição salarial aos vereadores referente a exercícios anteriores, configura hipótese válida de revisão geral anual, ou se viola o art. 37, X, e o art. 29, VI, da Constituição da República, bem como a Instrução Normativa TCEES nº 26/2010.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O subsídio dos vereadores deve ser fixado em cada legislatura para vigorar na subsequente, admitindo-se alteração apenas na hipótese de revisão geral anual, desde que observados os requisitos constitucionais.

4. A Lei Municipal nº 737/2023 não se caracteriza como revisão geral anual, pois não observou a identidade de índice, data-base e abrangência a todos os servidores do ente federativo.

5. A concessão de reposição salarial restrita aos agentes políticos, com percentuais e períodos distintos, configura alteração remuneratória incompatível com o regime constitucional aplicável aos subsídios dos vereadores.

6. A aplicação de norma municipal em desconformidade com a Constituição compromete a legitimidade do gasto público e autoriza o reconhecimento de sua inconstitucionalidade incidental.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Incidente de inconstitucionalidade procedente para negar exequibilidade ao art. 2º da Lei Municipal nº 737/2023. Determinada a devolução dos autos à Câmara competente para julgamento do mérito da prestação de contas.

Tese de julgamento:
“1. É inconstitucional lei municipal que promova reajuste ou reposição de subsídios de vereadores no curso da legislatura fora das hipóteses estritas de revisão geral anual previstas no art. 37, X, da Constituição da República.
2. A revisão geral anual exige identidade de índice, data-base e abrangência a todos os servidores do ente federativo.”

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 29, VI, 37, X, e 39, § 4º; LC Estadual nº 621/2012, art. 176; IN TCEES nº 26/2010.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual de Ordenador, da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, relativas ao exercício de 2023.

A instrução processual seguiu os trâmites regulares, com a apresentação, pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS) do [Relatório Técnico](#)

[00286/2024-1](#) (peça 42) e da [Instrução Técnica Inicial 00139/2024-3](#) (peça 43). Na ocasião da elaboração dessas peças técnicas, foi suscitada preliminar de inconstitucionalidade do artigo 2º, da Lei Municipal nº 737/2023, no que tange ao aumento inconstitucional concedido aos subsídios dos vereadores, o que conduziu à citação dos responsáveis na forma da [Decisão SEGEX 01147/2024-1](#) (peça 44) – com apresentação de [defesa 00029/2025-5](#) (Charles Carlos Diniz Vieira), [defesa 00030/2025-8](#) (Fernando Carvalho de Oliveira), [defesa 00017/2025-2](#) (Flávio Bernardes Mascarenhas), [defesa 00038/2025-4](#) (José Luiz Aguiar Guimarães), [defesa 00043/2025-5](#) (Romeu Lopes de Souza), [defesa 00041/2025-6](#) (Izaias Campos Baptista), [defesa 00039/2025-9](#) (Luiz Antônio Moraes da Silva), [defesa 00050/2025-5](#) (Alexander de Souza Pretpetra), [defesa 00052/2025-4](#) (Victor Gualhano Azevedo) e [defesa 00065/2025-1](#) (Rodrigo Veira Sobral).

O NCONTAS, por meio da [Instrução Técnica Conclusiva 00329/2025-3](#) (peça 88), propôs que a conta seja jugada irregular, apresentando proposta de instauração de incidente de inconstitucionalidade, manutenção da irregularidade no pagamento de subsídios a vereadores em desacordo com a Constituição Federal e com a IN TCEES 26/2010, imputando ressarcimento aos responsáveis e julgando irregular a prestação de contas da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio de seu Procurador Sr. Luciano Vieira, apresentou o [Parecer do Ministério Público de Contas 01430/2025-1](#) (peça 90), situação em que pugnou pela negativa de exequibilidade do artigo 2º, da Lei Municipal 737/2023, bem como que as contas sejam julgadas irregulares, sob a responsabilidade de Flávio Bernardes Mascarenhas, referente ao exercício de 2023. Ademais, pugnou pela imputação do débito aos vereadores e, de forma solidária, ao presidente da câmara, pela imputação de multa proporcional ao dano e de multa pecuniária ao Presidente da Câmara. Ao fim, pugnou por providências internas para revogação ou modificação do artigo em voga.

Na 34ª Sessão Ordinária do Plenário, realizada em 17/07/2025, o Colegiado, por unanimidade, acolheu o [Voto do Relator nº 02737/2025-2](#) (peça nº 91) e o [Voto Complementar nº 03519/2025-1](#), (peça nº 92), proferindo assim, o [Acórdão nº 00717/2025-1](#) (peça nº 93). Nessa decisão, o Plenário **acolheu o incidente de inconstitucionalidade, negando a aplicabilidade ao artigo 2º da Lei Municipal**

737/2023 do Município de Bom Jesus do Norte, e determinou a notificação da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal para, entendendo necessário, promover a defesa da constitucionalidade.

Em resposta, a Procuradoria Jurídica da Câmara, por meio da [Petição Intercorrente nº 00269/2025-5](#) (peça nº 94), datada de 07/07/2025, apresentou defesa quanto à constitucionalidade da Lei Municipal nº 737/2023, requerendo a rejeição da inconstitucionalidade suscitada e a rejeição da irregularidade indicada no item 3.3.4.1 da ITC 00329/2025-3, referente ao pagamento dos subsídios aos vereadores.

Após exame do procedimento, verifiquei a existência de vício, decorrente da inobservância da praxe processual desta Corte, quanto ao rito adotado para o processamento dos incidentes de inconstitucionalidade em processos de contas e de fiscalização. Neste caso, a Procuradoria Jurídica do órgão ao qual se vincula o gestor, deveria ter sido intimada para manifestação sobre a defesa do ato legal, concomitantemente à instauração do incidente e não apenas após o seu julgamento. Contudo, o incidente foi instaurado e julgado no mesmo ato, sendo determinada posteriormente a notificação da Procuradoria Jurídica do órgão.

Assim, o [Acórdão 1014/2025-1](#) (peça 101), **determinou a anulação do Acórdão 00717/2025-1**, em razão da não apreciação da petição intercorrente, visando oportunizar o contraditório e a ampla defesa quanto ao incidente de inconstitucionalidade.

Após retorno à área técnica, para considerações a respeito da petição intercorrente da Procuradoria Jurídica, a [Instrução Técnica Conclusiva 06343/2025-4](#) (peça 105) concluiu apresentando a seguinte proposta de encaminhamento:

A prestação de contas anual analisada refletiu a conduta do presidente da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, sob a responsabilidade de FLAVIO BERNARDES MASCARENHAS, em suas funções como ordenador de despesas, no exercício de 2023.

Procedida a análise inicial, os responsáveis foram citados, apresentaram defesa, cuja análise realizada no item 7 desta Instrução Técnica resultou na manutenção das irregularidades 3.3.4.1 a e b do Relatório Técnico 286/2024, bem como na seguinte proposta de encaminhamento:

7.1 Incidente de inconstitucionalidade – Reajuste de subsídios de vereadores em desacordo com a Constituição da República (3.3.4.1 a do RT)

Reconhecer o incidente de inconstitucionalidade para negar exequibilidade ao art. 2º da Lei Municipal nº 737/2023, no que tange ao aumento inconstitucional concedido aos subsídios dos vereadores;

Critério: artigos 1º, inciso XXXV, e 176, caput e parágrafo único, da Lei Complementar Estadual 621/2012, com o artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República.

7.2 Pagamento de subsídios a Vereadores em desacordo com a Constituição da República e com a IN TCEES 26/2010 (passível de ressarcimento). (3.3.4.1 b do RT)

Manter a irregularidade e o dever de ressarcimento.

Critério: Art. 37, inciso X, art. 39, § 4º, e art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição da República/1988; Art. 29, Inciso VI Constituição da República/1988; IN TCEES 26/2010.

Em razão da irregularidade 7.2, deve ser ressarcido ao erário, pelo ordenador de despesas e presidente da Câmara, sendo responsáveis solidários os demais vereadores, o valor de R\$ 37.910,31 (8.824,3546 VRTE), conforme detalhamento contido na tabela 31 desta Instrução.

Diante de todo exposto, propõe-se ao TCEES que a prestação de contas do (a) Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, sob a responsabilidade do (s) Sr(s. as.) FLAVIO BERNARDES MASCARENHAS, no exercício de 2023, seja julgada **IRREGULAR**, na forma do artigo 84 da Lei Complementar Estadual 621/2012 c/c art. 161, parágrafo único do RITCEES, aprovado pela Resolução 261 de 4 de junho de 2013.

Considerando-se o art. 163 e o art. 389, I da Resolução TCEES 261/2013, opina-se também pela aplicação de multa a ser dosada pelo relator.

O [Parecer do Ministério Público de Contas 07172/2025-7](#) (peça 107) corroborou a proposta da área técnica nos termos da Instrução Técnica Conclusiva 06343/2025-4.

Por derradeiro, vieram-me os autos conclusos para emissão de voto e posterior deliberação do colegiado.

Tendo relatado o necessário, passo agora a fundamentar a decisão.

II FUNDAMENTOS

Inicialmente, atesto que **acompanho parcialmente** o entendimento, proferido pela área técnica, na Instrução Técnica Conclusiva 06343/2025-4 e pelo Ministério Público de Contas, no [Parecer do Ministério Público de Contas 07172/2025-7](#) no que tange

tão somente **análise preliminar do incidente de inconstitucionalidade**, momento em que **ENTENDO** pela **PROCEDÊNCIA** do incidente, uma vez que o artigo 2º da [Lei Municipal nº 737/2023](#) disciplina reposição salarial de vereador em desacordo com a Constituição Federal de 1988.

Deixo de me manifestar quanto ao mérito, uma vez que a matéria será devolvida para julgamento da Câmara competente, oportunidade em que apresentarei meu entendimento.

II. 1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Inicialmente, antes de adentrar à análise de mérito, passo à breve contextualização dos autos.

As partes foram citadas para apresentação de razões, em face do achado constante no Relatório Técnico 00286/2024, que apontou o pagamento irregular de subsídios a Vereadores, em desacordo com a Constituição da República e com a IN TCEES 26/2010 (tópicos 3.3.4.1 a e b)¹, hipótese passível de ressarcimento ao erário, conforme Instrução Técnica Inicial 00139/2024-3, bem como, de forma específica, o Presidente da Câmara, Sr. Flavio Bernardes Mascarenhas, referente à preliminar de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Municipal nº 737/2023.

Colaciono o mérito do achado, conforme consta no Relatório Técnico 00286/2024-1:

[...]

- I.1.1.1 3.3.4.1 Pagamento irregular de subsídios a vereadores em desacordo com a Constituição da República e com a IN TCEES 26/2010.

Base normativa: Art. 37, inciso X, art. 39, § 4º e art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a” da Constituição da República/1988; Art. 29, inciso VI Constituição da República/1988. IN TCEES 26/2010

O art. 29, inc. VI da Constituição da República rege que o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente.

A Lei Municipal 21/2012 fixou, para a legislatura iniciada em 2013, os subsídios dos vereadores do município de Bom Jesus do Norte, no valor de **R\$ 3.960,00**.

¹ Base normativa: Art. 37, inciso X, art. 39, § 4º e art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a” da Constituição da República/1988; Art. 29, inciso VI Constituição da República/1988. IN TCEES 26/2010.

Por seu turno, a Lei Municipal n.º 737, de 28 de agosto de 2023, concedeu reposição salarial aos servidores efetivos da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte e Agentes Políticos, da seguinte forma:

[...]

No entanto, observa-se que se trata de **reposição salarial**, porém referentes exercícios e percentuais diferentes. Para os servidores efetivos refere-se aos exercícios 2016 a 2022 no percentual de 38,10% e para os agentes políticos referente aos exercícios de 2021 e 2022 na proporção de 16,09%; e não abrange os servidores comissionados, além da ausência de informação quanto à concessão de revisão geral anual aos demais servidores do município.

Conforme art. 2º da IN nº 026/2010 do TCEES, que dispõe sobre a fixação do subsídio dos Vereadores e dá outras providências, não haverá alteração do subsídio dos Vereadores no curso da legislatura, à exceção da hipótese de revisão geral anual prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, aplicando-se aos edis o mesmo índice de reajustamento dos servidores municipais, observada a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para inaugurar o processo legislativo.

Convém registrar que o Supremo Tribunal Federal possui decisões que vedam distinção de índice e de época de aplicação para revisão geral anual (ARE 1060292/SP e ADI 1.156 PB).

Observa-se que a Lei Municipal n.º 737/2023, não abrangeu **TODOS** os servidores do município, nem o mesmo percentual aos beneficiados, contrariando o art. 37, X da Constituição da República/1988; dessa forma, os subsídios dos vereadores do município de Bom Jesus do Norte para o exercício 2023 deveriam observar o disposto na Lei Municipal 21/2012, que fixou, para a legislatura iniciada em 2013, os subsídios dos vereadores do município de Bom Jesus do Norte, no valor de **R\$ 3.960,00**.

Além disso, não foi localizada no site da Câmara Municipal, legislação estabelecida em legislatura anterior autorizando o pagamento de 13º salários aos edis.

Os pagamentos dos subsídios aos vereadores foram extraídos de forma automatizada no Sistema CidadES, módulo folha de pagamento, constatando-se que foram pagos, a maior, os seguintes valores:

[...]

Em suas razões, os responsáveis (o presidente da câmara e os vereadores) requereram a isenção de toda e qualquer sanção pecuniária que eventualmente possa vir a ser imposta, bem como o direito à sustentação oral. Justificaram que, o pagamento do 13º (décimo terceiro) salário, realizado na legislatura 2021/2024, deu-se em conformidade com a Lei Municipal n.º 018/2027 (sancionada em 27 de dezembro de 2017 - referente a legislatura 2017/2020). Consequente, afirmaram que o recebimento das reposições salariais foi realizado em conformidade com a Lei Municipal 737/2023 (sancionada em 28 de agosto de 2023) e justificaram a ausência dos funcionários em cargo em comissão por conta da reformulação da estrutura

administrativa, realizada pela lei municipal acima apresentada, situação caracterizada por novas contratações. Por fim, pontuaram que a Lei 021/2012, a qual estabelece o subsídio dos vereadores para a legislatura de 2013, traz em seu artigo 2ª, parágrafo único, a exceção da hipótese de revisão geral anual, como determinado pelo artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.

Por seu turno, a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal apresentou as seguintes justificativas²:

Entrementes, não havendo nuances a ser debatidas, passamos diretamente a análise do gasto individual com subsídios dos vereadores naquele período; antes de mais nada, **importante realizarmos algumas considerações sobre a revisão geral anual (RGA) e reajuste, conceitos que geram dúvidas significativa no meio jurídico, especialmente entre os gestores públicos.**

Como é cediço, consoante dispõe o art. 37, inciso X da Constituição Federal a remuneração dos servidores públicos e o subsídio que trata o § 4º do art. 39 somente poderá ser fixada ou alterados por lei específica. O Supremo Tribunal Federal entende que a concessão da revisão geral anual a que se refere o dispositivo em estudo, deve ser efetivada mediante lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (na esfera municipal, o Prefeito Municipal). Conforme, ainda, entendimento da Corte Superior, essa revisão geral anual enquadra-se no disposto no art. 61, § 1º, II, a, da Constituição. (ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 16 ed. São Paulo: Método, 2008. p. 288). Isto se justifica porque a consecução da garantia não pode ser analisada de forma hermética, pois há que se compatibilizar com os demais preceitos constitucionais, **notadamente a separação entre os Poderes (artigo 2º, CF).**

Nos termos do estudo temático realizado por este E. Tribunal de Contas¹, a RGA *“consiste no direito à recomposição da perda do poder aquisitivo da remuneração (vencimento ou subsídio) em razão da desvalorização da moeda, decorrente da inflação apurada no período de 01 (um) ano, devendo ser concedida indistintamente a todos os servidores públicos e agentes políticos de todos os Poderes do respectivo Ente Federativo, respeitando a mesma data-base e o mesmo índice de correção, conforme o disposto no art. 37, X, da CF/88”*

Nesta seara, o Tribunal de Contas deste Estado, em diversas ocasiões, destacou as diferenças fundamentais entre os institutos da RGA e do REAJUSTE, perlustrando o estudo realizado separamos a seguir o trecho importante para compreensão do tema, vejamos:

A) *Finalidade:*

B) • *A RGA tem por objetivo a recomposição do poder aquisitivo da*

remuneração, corrigindo as perdas inflacionárias no período de um ano.

² Documento eletrônico **Petição Intercorrente 00017/2025-2**, páginas 02/05.

- O reajuste, por sua vez, **visa conceder aumento real, elevando o valor nominal da remuneração acima da inflação**, resultando em ganho de poder aquisitivo.

B) Abrangência:

- A RGA possui caráter geral, sendo aplicada a todos os servidores públicos e

agentes políticos de todos os Poderes de um Ente Federativo, de forma indistinta.

- **O reajuste pode ser aplicado de maneira seletiva, contemplando apenas determinadas categorias profissionais.**

C) Critérios de Aplicação:

- Na RGA, é obrigatória a indicação do período a que se refere e do índice de

correção aplicado.

- **No reajuste, é permitido o uso de percentuais distintos por categoria profissional**, e não há exigência de vinculação a um período específico.

D) Competência Legislativa:

- A iniciativa de projeto de lei para a RGA é privativa do Chefe do Poder

Executivo.

- **No caso do reajuste, a competência legislativa recai sobre o Poder ao qual a categoria profissional beneficiada está vinculada.**

Em continuidade, o estudo temático sobre a RGA destaca mais uma vez:

“Dentre os julgados mais relevantes dessa Corte de Contas sobre o tema, destacamos os Pareceres em Consulta 10/2007, 17/2006 e 31/2004, com caráter normativo, e o Acórdão 1266/2020, por ser elucidativo. Reproduzimos a seguir os excertos com a síntese dos referidos julgados:

Parecer em Consulta 10/2007:

(...) A natureza da revisão geral anual é de mera recomposição do poder aquisitivo. A Carta Maior, ao assegurar o REAJUSTE OU RECOMPOSIÇÃO de perdas salariais ao longo de determinado período, garante simplesmente a atualização monetária do VENCIMENTO OU SUBSÍDIO. Não prevê, na realidade, um acréscimo decorrente da necessidade correção de injustiças ou melhoria em razão da valorização profissional. – grifo nosso. (TCE-ES. Controle Externo > Obrigações Tributárias e Contributivas. Parecer em Consulta 00010/2007-2. Processo 04161/2006-2. Relator: Elcy de Souza. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 06/11/2007, Data da Publicação no DO-TCES: 15/02/2017).

Parecer em Consulta 31/2004:

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do Processo TC-2352/2004, em que o Diretor do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Vargem Alta, Sr. (...), formula consulta a este Tribunal, nos seguintes termos: 1 - Pode uma Autarquia Municipal fixar novos valores de vencimentos a seus funcionários através do Legislativo, tendo a mesma disponibilidade orçamentária e estando dentro do limite da LRF? 2 - Há necessidade que o reajuste seja feito no mesmo percentual e iguais para todos os servidores municipais de acordo com o art. 37, inciso X, da Constituição Federal? (...) (...) RESOLVEM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, (...), respondê-la nos termos da Instrução Técnica nº 152/2004 da 8ª Controladoria Técnica, (...), e do Parecer nº 2482/04, da Procuradoria de Justiça de Contas, (...), abaixo **transcritos: (...) (...) Para concessão de reajuste remuneratório a servidores de autarquias, é de se observar a competência privativa do executivo para iniciativa das leis respectivas, conforme previsto no art. 61,**

§1º, da CR e, no caso do Município de Vargem Alta, no art. 49, I, de sua Lei Orgânica; (...) A regra do inc. X do art. 37 da Constituição da República apenas se refere à hipótese de 'revisão geral anual', mecanismo destinado à recomposição das perdas salariais. Desta forma, tratando-se de reajuste destinado à concessão de aumentos reais, é possível sua concessão apenas a determinadas categorias ou classe de servidores. (...) – grifo nosso. (TCE-ES. Controle Externo > Obrigações Tributárias e Contributivas. Parecer em Consulta 00031/2004-1. Processo 02352/2004-9. Relator: Elcy de Souza. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 29/07/2004, Data da Publicação no DO-TCES: 15/02/2017).

Nota-se, que o parecer consulta nº 10/2007 e nº 31/2004, em destaque esclarece outro ponto entre os institutos da revisão geral anual e do reajuste, os mesmos são tratados de maneira distintas pela Constituição da República, destacamos que o reajuste, destinados a concessão de aumentos reais, torna-se possível sua concessão apenas a determinada categoria, no presente caso em apreço para os subsídios dos agentes políticos não seria diferente.

Destaca-se outro trecho do estudo temático do TCES:

Acórdão 1266/2020:

*Trata-se de Denúncia formulada por cidadãos, identificando supostas irregularidades praticadas no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Cariacica – IPC, sob a responsabilidade da Sra. (...), que estaria procedendo a revisão anual dos proventos de seus segurados em desacordo com a legislação aplicável. (...) 1.3.1 – Promoção de revisões gerais anuais dos proventos dos aposentados do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Cariacica – IPC com distinção na aplicação de índices de reajuste, em desacordo com a Constituição Federal de 1988 e com a legislação municipal (...) **a solução para o caso concreto demanda, primeiramente, distinguir revisão de reajuste, donde necessária breve digressão sobre a natureza jurídica de cada. (...) De rigor, não será revisão simples aumento concedido sem qualquer remissão a índice inflacionário e respectivo período de aferição. Lado outro, reajuste nada tem de ver com a mera recomposição do valor da moeda. (...) A revisão geral exige a indicação de índice e o período, ao passo que o reajuste não. (...)***

*Ademais, por não ensejar revisão geral aos servidores do Executivo, **é legítima a concessão de reajuste em percentuais distintos por categoria profissional, nada tendo de ilegal segundo o entendimento da Suprema Corte, (...). (...)** Consequentemente, não deve prosperar, no mérito, a representação, **porque não afronta o princípio da isonomia a concessão de reajuste em percentual distinto a um grupo de funcionários públicos, sem que o mesmo fosse estendido a outro(s) grupo(s).** – grifos nossos. (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Denúncia. Acórdão 01266/2020- 2. Processo 13128/2015-8. Relator: Márcia Jaccoud Freitas. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 05/11/2020, Data da Publicação no DOTCES: 16/11/2020).*

Mais uma vez o estudo temática sobre o tema se mostra esclarecedor, inclusive quanto a competência legislativa, destacando que a concessão do reajuste competiria a cada Poder Público, que essa distinção **decorre da primeira parte do art. 37, IX, da CF/88, que condicionou a fixação ou alteração (isto é, o aumento) da remuneração, por meio de reajuste, à “iniciativa privativa em cada caso”**, deixando de indicar expressamente, no entanto, a que autoridade pertenceria a iniciativa de propor o projeto de lei no caso da RGA.

Douto Relator, com o devido respeito, tecemos todos esses argumentos com objetivo de esclarecer que a lei municipal nº 737/2023, que definiu o percentual do gasto individual com subsídios dos vereadores, **não estava irregular e nem mesmo desrespeitou a Constituição da República, eis que a norma municipal teve como finalidade a aplicação do instituto do REAJUSTE, com percentuais distintos para os servidores efetivos da Câmara Municipal e Agentes Políticos, por fim, sem vinculação a um período específico.**

Destarte, uma leitura atenta da norma municipal, podemos concluir facilmente que a mesma buscou concessão do aumento real, elevando o valor do subsídio e da remuneração dos servidores acima da inflação, exatamente como prevê o instituto do reajuste, **perfeitamente aplicável aos agentes políticos e servidores da Câmara Municipal de forma seletiva, com arrimo nos inúmeros entendimentos esposados por este E. Tribunal de Contas.**

Deste modo, importante transcrevermos os arts. 1º e 2º da Lei municipal nº 737/2023, que assegurou aos servidores e agentes políticos a concessão de uma reposição (reajuste) salarial, prescrito da seguinte forma:

*Art. 1º - Fica concedido **Reposição Salarial** aos Servidores Efetivos da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, referente aos exercícios de 2016 a 2022, na proporção de 38,10%.*

*Art. 2º - Fica concedido **Reposição Salarial** aos Agentes Políticos da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, referente aos exercícios de 2021 e 2022, na proporção de 16,09%.*

Nitidamente o Núcleo de Controle Externo de Contabilidade ao realizar a análise da norma em comento equivocou-se, **esquecendo do instituto do reajuste previsto constitucionalmente!**

Neste sentido, vale apartar o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que na oportunidade manifestou-se quanto a distinção entre reajuste e revisão, cuja ementa transcrevemos:

Trata-se de consulta indagando se o índice e a data utilizados para a

revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos do Poder Legislativo seriam os mesmos a incidir sobre a revisão geral anual da remuneração dos servidores desse mesmo Poder e, de igual modo, no âmbito do Poder Executivo. Inicialmente, o relator, Cons. Cláudio Couto Terrão, aduziu que o art. 37, X, da CR/88 tem dois comandos: **o primeiro impõe a fixação ou alteração da remuneração dos agentes públicos** e o segundo assegura a revisão geral anual aos agentes públicos, sempre na mesma data e sem distinção de índices. **Explicou que, embora a fixação, a alteração e a revisão devam ser instituídas por lei em sentido material e observada a competência privativa para cada caso, o ato-norma de fixação da remuneração ou do subsídio e o de sua alteração (esta última também chamada de aumento ou reajuste) não se confundem com o ato-norma de revisão**, que é mera recomposição do valor da moeda em decorrência de seu desgaste no tempo. Após apresentar distinção entre aumento (ou reajuste) e revisão, concluiu ser possível, no âmbito do Executivo municipal, que se conceda aumento para uma determinada categoria profissional (a dos professores, por exemplo) sem sua concessão para outra (a dos policiais, por exemplo). Frisou, no entanto, não ser possível a realização de revisão para uma categoria sem que se faça para outra, se ambas integrarem a mesma estrutura orgânica (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas) e entidade política estatal (União, Estados, DF e Municípios). **Ressaltou que tanto a revisão quanto a fixação ou a alteração devem observar a iniciativa privativa em cada caso, em homenagem aos princípios federativo e da separação de poderes, previstos respectivamente nos arts. 1º e 2º da CR/88.** Registrou que, não obstante deva ser observada a iniciativa privativa mesmo para fins de revisão, as estruturas orgânicas de qualquer entidade política devem estar atentas para evitar, ao máximo, distinções nos índices adotados, sob pena de ferir o tratamento isonômico que a Constituição quis dar aos servidores públicos. Em razão do exposto, **concluiu que: a revisão de REMUNERAÇÃO OU SUBSÍDIO não se confunde com sua fixação ou alteração, devendo ser observada em cada entidade política a iniciativa privativa de cada Poder ou Órgão.** Desse modo, em âmbito municipal, é da Câmara Municipal a competência para promover a revisão geral anual da remuneração de seus servidores e de seus agentes políticos, assim como é do Executivo a iniciativa de lei para promover a revisão geral anual da remuneração de seus servidores e agentes políticos. Além disso, sendo a revisão decorrente de um só fato econômico, que é a corrosão uniforme do poder aquisitivo da moeda, não se devem adotar datas e índices distintos entre servidores e agentes políticos da mesma entidade política. Por essa razão, apesar de inexistir regra expressa vinculando a revisão feita por uma unidade orgânica com a realizada por outra, o índice e a data adotados por aquela que a instituiu primeiramente devem ser considerados, por vinculação lógica, pelas demais estruturas orgânicas da mesma entidade política. O parecer foi aprovado por unanimidade. (Consulta n. 858.052, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, 16.11.11). grifos nossos.

Ainda, neste diapasão, apresentamos os ensinamentos estabelecidos no julgamento da ADI 3968/PR, em 29/11/2019 e transcrito no parecer consulta nº 858.052 do Tribunal de Contas de Minas Gerais, *in verbis*:

Reajuste está atrelado ao aumento real, enquanto a revisão geral visa a reposição da inflação, consoante assentado pelo STF no julgamento da ADI 3968/PR, em 29/11/2019. Vejamos: **O REAJUSTE DE REMUNERAÇÕES E SUBSÍDIOS por lei específica tem por**

objeto a readequação da retribuição pecuniária devida pelo exercício de determinado cargo, ajustando-a à realidade das suas responsabilidades, atribuições e mercado de trabalho, enquanto que a revisão geral anual tem por escopo a mera recomposição do poder aquisitivo das remunerações e subsídios de todos os servidores públicos e agentes políticos de determinado ente federativo. Grifos nossos.

Registre-se, que os subsídios dos vereadores não recebiam uma reposição desde o ano de 2012 (Lei Municipal nº 21/2012), portanto tornou-se imperioso a reposição dos subsídios na forma de reajuste, compensando a perda do poder de compra devido a inflação, não se trata de um aumento, **mas um ajuste para manter o valor real do subsídio que não sofria alteração a mais de 10 anos.**

Ademais, consoante nos ensina a Ministra Cármen Lúcia:

A revisão distingue-se do reajuste porque, enquanto aquela implica examinar de novo o quantum da remuneração para adaptá-lo ao valor da moeda, **esse importa em alterar o valor para ajustá-lo às condições ou ao custo de vida que se entende guardar correspondência com o ganho do agente público**. Revê-se a remuneração para fazer a leitura financeira do seu valor intrínseco, **enquanto se REAJUSTA PARA MODIFICAR O VENCIMENTO, SUBSÍDIO OU OUTRA ESPÉCIE REMUNERATÓRIA ao valor extrínseco correspondente ao padrão devido pelo exercício do cargo, função ou emprego**. Pela revisão se corrige o valor monetário que corresponde ao valor remuneratório adotado, enquanto que pelo reajuste se modifica o valor considerado devido pela modificação do próprio padrão quantificado. Como a revisão não importa em aumento mas em manutenção do valor monetário correspondente ao quantum devido, fixou-se a sua característica de generalidade, quer dizer, atingido todo o universo de servidores públicos. (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes.

Princípios Constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 323) Grifos nossos.

Na ADI nº 3599/DF julgada pelo STF, a Ministra Carmen Lúcia explica bem essa distinção:

(...) parece continuar havendo enorme confusão, no Brasil, entre os que trabalham na área jurídica, sobre aumento, revisão e reajuste de servidores públicos. (...) Quando se fala em alteração—no Brasil, não pode haver redução de vencimentos—, logo estamos falando de aumento. **O aumento pode ser setorial, a Constituição não proíbe. Pelo contrário.** (...) **Os reajustes setoriais são perfeitamente adequados e compatíveis com o que a Constituição prevê. A revisão, sim, é geral e diz respeito à reposição do valor da moeda que se tenha comprovado num determinado período.** Razão pela qual, necessariamente, haverá de ser nos mesmos períodos e nos mesmos índices, porque aqui não se trata de aumento, trata-se tão somente de manter aquilo que, inicialmente, com outros padrões monetários, com outros valores são fixados.

Pedido:

Antes o exposto, requer-se que Vossas Excelências a rejeição de inconstitucionalidade da lei municipal nº 737/2023; bem como, rejeitando a

irregularidade apontada pela unidade técnica no item 3.3.4.1, que consistiria no pagamento irregular de subsídios a vereadores.

A área técnica, por intermédio da [Instrução Técnica Conclusiva 06343/2025-4](#) (peça 105), assim analisou as razões apresentadas:

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas pelo gestor, entendemos que ele não logrou êxito em seu intento. Explica-se.

De acordo com o RT 286/2024, verificou-se o pagamento de subsídios aos edis em desacordo com a lei fixadora e com as regras previstas na IN TCEES 26/2010. No caso, trata-se de uma reposição salarial, porém referentes a exercícios e percentuais diferentes. Para os servidores efetivos refere-se aos exercícios 2016 a 2022 no percentual de 38,10% e para os agentes políticos referente aos exercícios de 2021 e 2022 na proporção de 16,09%; e não abrange os servidores comissionados, além da ausência de informação quanto à concessão de revisão geral anual aos demais servidores do município. Também se constatou o pagamento de 13º salário aos edis, sem identificação da lei autorizativa.

Em sua defesa, o gestor argumentou, inicialmente, que o pagamento do 13º se deu em conformidade com a Lei Municipal 018/2017, aprovada durante a legislatura 2017/2020 e, portanto, com vigência válida para a legislatura 2021/2024. Sobre as reposições salariais, o gestor apenas reiterou que a base legal para tais pagamentos adveio da Lei Municipal 737/2023, tendo ainda sido mencionada que a lei fixadora original (Lei Municipal 021/2012) previa que os subsídios dos edis somente poderiam ser modificados mediante revisão geral anual. Sobre a ausência de servidores comissionados na Lei 737/2023, o gestor informou que tal fato se deu em virtude de a Lei Municipal 731/2023 ter reformulado a estrutura administrativa básica da CMBJN e, nesse sentido, os servidores comissionados daquele Poder foram exonerados em data anterior a edição da lei revisora. Nesse sentido, considerando que as nomeações ocorreram em 03 de julho de 2023, não haveria necessidade de se promover a reposição salarial desta categoria, uma vez que na data citada estaria se iniciando um novo vínculo empregatício.

Pois bem.

Conforme determinado na Constituição Federal, o subsídio dos vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais, em cada legislatura para a subsequente, observado o disposto na própria Constituição Federal e na respectiva Lei Orgânica.

No âmbito do TCEES, a Instrução Normativa (IN) 26/2010 determina ainda que não haverá alteração do subsídio dos vereadores no curso da legislatura, à exceção da hipótese de revisão geral anual prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, aplicando-se aos edis o mesmo índice de reajustamento dos servidores municipais, observada a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para inaugurar o processo legislativo (art. 2º).

Do texto da IN 26/2010, restou configurado que o subsídio dos vereadores somente poderá ser alterado caso haja revisão geral anual (RGA), observadas, em todos os casos, as regras constitucionais aplicáveis à RGA.

No caso do município de Bom Jesus do Norte, temos que não foram observadas as regras contidas na IN 26/2010. Vejamos.

Inicialmente, temos que os pagamentos dos valores relativos ao 13º salário foram pagos com base na Lei Municipal 018/2017, que acrescentou o parágrafo sexto ao artigo 21 da Lei Orgânica, com a seguinte redação:

O Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores poderão receber o 13º (décimo terceiro) salário, desde que haja previsão orçamentária, e, ainda que não ultrapasse o limite de gasto com pessoal, estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

No âmbito do TCEES, o 13º salário dos vereadores é disciplinado pelo Parecer em Consulta 002/2011, que condicionou o pagamento deste direito constitucional à observância dos princípios da legalidade e da anterioridade e aos limites constitucionais e legais. Dito isto, temos que não se veda o pagamento deste benefício, desde que atendidos os requisitos impostos no referido parecer.

Ocorre que o município de Bom Jesus do Norte não possuía autorização para este tipo de benefício até o exercício financeiro de 2017. Com o advento da emenda à Lei Orgânica, autorizou-se que os vereadores pudessem receber o 13º salário.

Em que pese a lei fixadora (Lei Municipal 021/2012) silenciar-se sobre a possibilidade de pagamento do 13º salário, temos que para que efeitos do cumprimento dos requisitos impostos pelo TCEES (Parecer em Consulta 002/2011) a emenda à lei orgânica supriu essa lacuna.

Assim, entendemos que o pagamento do 13º salário aos vereadores do município de Bom Jesus do Norte, desde que atendidos os pressupostos orçamentários e os limites constitucionais e legais, reputam-se válidos em face da Lei Municipal 018/2017.

Quanto ao não pagamento da reposição salarial aos servidores comissionados, não vislumbramos razão ao gestor. Vejamos, inicialmente, o artigo 39 da Lei Municipal 731/2023 que reestruturou os cargos e funções da CMBJN:

Art. 39 Os ocupantes de cargo em Comissão de que trata esta Lei, que já estiverem em exercício na data da publicação desta lei, continuarão em exercício, contando o tempo anterior a esta para todos os efeitos legais.

Depreende-se do referido artigo que havia a possibilidade de exercício laboral continuado, desconfigurando a teoria do deficiente sobre um novo vínculo empregatício, ainda que precário.

Ademais, a questão da presença ou não dos servidores comissionados na lei que promoveu a reposição salarial é irrelevante para o desfecho desse apontamento. Como ficará comprovado, não houve revisão geral anual e sim reposição salarial, sendo que esta última, diferentemente da primeira, pode ou não abarcar a totalidade dos servidores do quadro da Câmara.

Por último, o deficiente alegou que o reajuste dos subsídios dos vereadores ocorreu na forma prevista na Lei 737/2023, sendo que em nenhum momento o gestor falou que se tratava de revisão geral anual prevista na Constituição Federal.

Conforme já delineado, os subsídios dos vereadores só poderão ser revisados quando da concessão de revisão geral anual a todos os servidores

públicos municipais, sendo que o projeto de lei é de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo local, nos termos da IN 26/2010 e das decisões recentes deste Tribunal.

Dito isto, temos que a Lei Municipal 737/2023 não se

configurou como uma lei de RGA e, sim como uma lei que concedeu reposição salarial aos servidores e aos agentes políticos da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte. Portanto, a Lei 737/2023 não é compatível com o regramento pertinente e, portanto, inaplicável aos vereadores.

A título de exemplo, trouxemos um trecho de um processo sobre como a área técnica do TCEES tem se manifestado sobre a questão de leis que não abrangeram a totalidade dos servidores em casos envolvendo a concessão de RGA3:

Convém registrar que em Acórdão de 16/12/2021, no âmbito do Recurso Extraordinário 1.344.400 do Supremo Tribunal Federal, verificou-se que a jurisprudência dominante daquela Corte é no sentido de que *“é inconstitucional lei municipal que prevê o reajuste anual do subsídio de agentes políticos municipais, por ofensa ao princípio da anterioridade, previsto no artigo 29, VI, da Constituição Federal”*.

Entretanto, o entendimento do TCEES positivado e aplicado desde 2010, na forma da IN 26, é no sentido de que os subsídios dos vereadores podem ser alterados mediante a hipótese de revisão geral anual prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, aplicando-se aos edis o mesmo índice de reajustamento dos servidores municipais, observada a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para inaugurar o processo legislativo.

E, de acordo com o Parecer Consulta TCEES nº 13/2017, a competência privativa para propor projeto de lei que preveja a revisão geral anual para **todos os agentes públicos** estejam estes alocados aos quadros do Poder Executivo, do Poder Judiciário ou do Poder Legislativo, e, inclusive, de seus agentes políticos, pertence ao chefe do Poder Executivo de cada um dos entes federativos, devendo esta ser realizada **sempre na mesma data e sem distinção de índices**, ainda que os demais poderes (Legislativo e Judiciário) tenham estrutura organizacional e plano de cargos e salários.

Portanto, de acordo com o que foi decidido pelo TCEES, a possibilidade de conceder alteração no valor dos subsídios pagos aos edis é a revisão geral anual, que só existe quando aplicada a **todos** os agentes públicos do município, em **mesma data base e sem distinção de índice**.

Não observado qualquer um dos requisitos, trata-se de aumento, o que é vedado para os vereadores, nos termos da Constituição Federal, art. 37, inciso X, bem como IN TCEES 26/2010.

Não deve prosperar a argumentação da responsável que o art. 37, X, não possui exigência expressa que a revisão seja concedida a todos os servidores. Ora, da expressão *“revisão GERAL anual”*, contida no inciso X, do art. 37, deve-se dar destaque a palavra GERAL, cuja etimologia (sua origem), deriva do latim *“generalis”* que possui o

³ Processo TCEES 3352/2023-7, documento eletrônico **Instrução Técnica Conclusiva 4410/2023-2**, páginas 48/49.

mesmo sentido de “universal”, ou seja, que se estende a tudo ou a todos.

Ademais, parece claro que o princípio “isonômico” norteia a norma que determina que sejam revisados, *sempre na mesma data e sem distinção de índices*, a remuneração e os subsídios dos agentes públicos.

Não há, em relação a esse interesse protegido na Constituição, razão que justificasse a distinção de uns servidores em relação a outros, na medida em que **todos, sem exceção**, sofrem os efeitos corrosivos da perda do poder aquisitivo em suas remunerações ou subsídios, sendo, portanto, neste aspecto, rigorosamente iguais. Por isso, a norma constitucional, ao determinar que a revisão **geral** se proceda em uma só data e com um mesmo índice, o faz atenta aos ditames de igualdade, visando a idêntico tratamento, que necessariamente deve ser preservado na legislação correlata.

Sempre ressaltou o STF que pela revisão geral anual estava mais uma vez abraçada a isonomia, tão indispensável quando se vive em um Estado Democrático de Direito (excerto do voto do Min. Marco Aurélio na ADIn nº 2.726/DF), e que o art. 37, X, da Constituição, que impõe se faça na mesma data *'a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção entre servidores públicos civis e militares'*, é um corolário do princípio fundamental da isonomia (excerto do voto do Min. Sepúlveda Pertence na ADIn-MC nº 526).

Quanto à manifestação da Procuradoria Jurídica, esta só confirma que a Lei Municipal 737/2023 não se configurou como uma lei de revisão geral anual - RGA e, sim como uma lei que concedeu reposição salarial aos servidores e aos agentes políticos da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte. Portanto, a Lei 737/2023 não é compatível com o regramento pertinente e inaplicável aos vereadores.

Extraído da página 7 da defesa apresentada pela Procuradoria Jurídica, através da Petição Intercorrente 0269/2025-5.

Douto Relator, com o devido respeito, tecemos todos esses argumentos com objetivo de esclarecer que a lei municipal nº 737/2023, que definiu o percentual do gasto individual com subsídios dos vereadores, **não estava irregular e nem mesmo desrespeitou a Constituição da República, eis que a norma municipal teve como finalidade a aplicação do instituto do REAJUSTE, com percentuais distintos para os servidores efetivos da Câmara Municipal e Agentes Políticos, por fim, sem vinculação a um período específico.**

Destarte, uma leitura atenta da norma municipal, podemos concluir facilmente que a mesma buscou concessão do aumento real, elevando o valor do subsídio e da remuneração dos servidores acima da inflação, exatamente como prevê o instituto do reajuste, **perfeitamente aplicável aos agentes políticos e servidores da Câmara Municipal de forma seletiva, com arrimo nos inúmeros entendimentos esposados por este E. Tribunal de Contas.**

Deste modo, importante transcrevermos os arts. 1º e 2º da Lei municipal nº 737/2023, que assegurou aos servidores e agentes políticos a concessão de uma reposição (reajuste) salarial, prescrito da seguinte forma:

*Art. 1º - Fica concedido **Reposição Salarial** aos Servidores Efetivos da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, referente aos exercícios de 2016 a 2022, na proporção de 38,10%.*

*Art. 2º - Fica concedido **Reposição Salarial** aos Agentes Políticos da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, referente aos exercícios de 2021 e 2022, na proporção de 16,09%.*

Ademais, é importante registrar que os vereadores não são servidores municipais, mas tão somente agentes políticos (eleitos), que participam e têm interesse direto na aprovação de lei que lhes conceda majoração de subsídios, por meio de **revisão geral anual**.

Portanto, o item permanece **irregular**, por ofensa ao princípio da isonomia, tendo em vista que a suposta revisão geral anual não foi concedida a todos os servidores, não ocorreu na mesma data base e, houve distinção de índice.

Diante do exposto, propõe-se reconhecer o incidente de inconstitucionalidade para **negar** exequibilidade do art. 2º da Lei Municipal 737/2023, especificamente no que diz respeito ao aumento nos subsídios dos vereadores.

Após, opinou no sentido de: julgamento da irregularidade das contas de ordenador, aplicação de multa, conforme art. 163 e o art. 389, I da Resolução TCEES 261/2013 e o ressarcimento ao erário pelo ordenador de despesa e pelo presidente da câmara em solidariedade com os demais vereadores.

Primeiramente, entendeu que, em que pese a lei fixadora (Lei Municipal 021/2012) silenciar-se sobre a possibilidade de pagamento do 13º salário, para efeitos do cumprimento dos requisitos impostos pelo TCEES (Parecer em Consulta 002/2011), a emenda à lei orgânica (Lei Municipal 018/2017) supriu essa lacuna. Assim, o pagamento do 13º salário aos vereadores do município de Bom Jesus do Norte, desde que atendidos os pressupostos orçamentários e os limites constitucionais e legais, reputam-se válidos.

Já no âmbito do incidente de inconstitucionalidade, entendeu que nem o gestor, nem a Procuradoria Jurídica lograram êxito em suas manifestações. A área técnica argumentou que o caso concreto se trata de reposição salarial, referente à exercícios e à percentuais diferentes, não se tratando da hipótese de exceção constitucional de concessão de revisão geral anual, ferindo, portanto, o princípio da isonomia ao não ser concedido a todos os servidores, na mesma data base e sem distinção de índice.

O Ministério Público de Contas ratificou as razões apresentadas pela área técnica, afirmando sobre a necessidade de negar exequibilidade ao artigo 2º da Lei Municipal nº 737/2023 e sobre a flagrante irregularidade aos pagamentos dos vereadores.

Em conclusão, à luz das fundamentações apresentadas especialmente pela área técnica, entendo cabível o conhecimento do presente incidente de inconstitucionalidade, a fim de determinar que a Câmara Municipal se abstenha de aplicar o artigo 2º, da Lei Municipal nº 737/2023, por configurar flagrante

afronta ao artigo 29, inciso VI, artigo 37, inciso X, artigo 39, §4º e artigo 61, §1º, todos da Constituição Federal, além das normas que regem o Controle Externo, em especial a IN TCEES 26/2010, citada como elemento de reforço argumentativo. Assim, acompanho parcialmente o posicionamento da área técnica e do Ministério Público de Contas, manifestando-me, no âmbito do incidente, pela negativa de aplicação do referido artigo 2º da Lei Municipal nº 737/2023, conforme passo a fundamentar a seguir.

Com o propósito de desenvolver a conclusão anteriormente delineada, o exame de mérito será estruturado em duas partes principais: **Na primeira, abordarei a tese relativa à competência do Tribunal de Contas para, em caráter excepcional, afastar a aplicação de norma cujo cumprimento enseja resultado inconstitucional. Em seguida, passarei à análise específica do artigo 2º da Lei Municipal nº 737/2023, demonstrando, com base em fundamentos principiológicos, legais e jurisprudenciais, as razões que conduzem ao entendimento pela sua não aplicação.**

II.2 COMPETÊNCIA DO TCE-ES PARA EXCEPCIONALMENTE AFASTAR A APLICAÇÃO DE NORMAS CUJO CUMPRIMENTO NO CASO ENSEJE RESULTADO INCONSTITUCIONAL

Inicialmente, para fins didáticos e introdutórios, considero importante **contextualizar a competência de o TCEES apreciar a constitucionalidade de leis e atos do poder público** – pré-requisito para a aplicação dos artigos 332 a 339, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RITCEES (Aprovado pela Resolução 261, de 04 de junho de 2013), que tratam do Incidente de Inconstitucionalidade -, bem como trazer à baila a jurisprudência atualizada do Supremo Tribunal Federal (STF), a respeito da correta interpretação da Súmula 347⁴ (editada em 1963) à luz da nova ordem constitucional pátria inaugurada. Isso com a finalidade de evidenciar que as balizas interpretativas, observadas pelo presente voto, serão justamente aquelas veiculadas nos acórdãos, prolatados pela Suprema Corte, na ocasião do julgamento do Mandado de Segurança 35410/DF (relatoria do Ministro

⁴ Súmula 347-STF: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

Alexandre de Moraes) e do Mandado de Segurança (MS) 25.888/DF (relatoria do Ministro Gilmar Mendes).

É relevante ressaltar que, nos moldes decididos no julgamento do MS 35410/DF, originalmente conduzido pelo Ministro Alexandre de Moraes, restou assentado que “o Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos *erga omnes* (para todos) e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal”. Na ocasião, o STF se posicionou pela “impossibilidade de o controle difuso, exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas, trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os *erga omnes* e vinculantes” (trechos transcritos da ementa do acórdão).

De toda sorte, posteriormente à decisão acima sintetizada, a compatibilidade da Súmula 347 com o modelo de controle de constitucionalidade, delineado pela Constituição Federal, continuou sendo questionada pelos operadores do Direito, tendo em vista que não houve expresse reconhecimento judicial pela superação ou pela validade da Súmula 347 no ordenamento jurídico.

Ocorre que, em agosto de 2023, o STF manifestou-se novamente sobre o tema, dessa vez, tendo como relator o Ministro Gilmar Mendes. Em seu voto, o constitucionalista expressamente reconheceu a compatibilidade do entendimento sumulado com a ordem constitucional de 1988, estabelecendo parâmetros específicos para que as cortes de contas exerçam a competência que lhes foi reconhecida pela Súmula 347 do STF (vide páginas 14 a 26 do inteiro teor do Acórdão⁵), conferindo ao enunciado sumulado, entretanto, nova interpretação.

Conforme extraído da ementa e do inteiro teor do julgado, reconheceu-se que o exercício dessa competência de **“apreciar a constitucionalidade de leis e atos do poder público”**, na verdade, significa tão somente o afastamento da aplicação da norma no caso concreto, com efeitos entre as partes, e é possível somente nos casos de ela ser imprescindível para o exercício do controle externo e para apenas

⁵ STF. Plenário. MS 25888 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/08/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2371137>. Acesso: 02. abril 2024.

incidentalmente afastar a aplicação de normas, cuja aplicação no caso enseje um resultado inconstitucional, **isto é: não se trata de controle de constitucionalidade *stricto sensu*, nos moldes realizados pelo Poder Judiciário, mas essencialmente de permissão para afastar a aplicação da norma no caso concreto.**⁶

Colaciono a seguir, com o intuito de enriquecer o debate, os exatos termos delineados pelo Ministro Gilmar Mendes na fundamentação de seu voto:

“Com efeito, a **Constituição de 1988 operou substancial reforma no sistema de controle de constitucionalidade até então vigente no país.** Embora a nova Constituição tenha preservado o modelo tradicional de controle de constitucionalidade “incidental” ou “difuso”, é certo que a adoção de outros instrumentos, como o mandado de injunção, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, o mandado de segurança coletivo e, sobretudo, a ação direta de inconstitucionalidade, conferiu um novo perfil ao nosso sistema de controle de constitucionalidade. O texto constitucional acabou por consagrar um modelo misto de controle de constitucionalidade, é verdade, cujo ponto central reside não mais no sistema difuso, mas nas ações diretas, de perfil concentrado: o controle direto não mais pode ser visto como algo acidental e episódico dentro do sistema difuso. Afinal, sempre quando se outorga a um Tribunal especial atribuição para decidir questões constitucionais, limita-se, explícita ou implicitamente, a competência da jurisdição ordinária para apreciar tais controvérsias (ANSCHÜTZ, Gerhard. *Verhandlungen des 34. Juristentags*. Vol. II. Berlim, 1927, p. 208).

De toda forma, a complexidade do sistema de controle de constitucionalidade instituído em 1988, prolífico em vias processuais, **inaugurou dificuldades várias relacionadas à convivência entre os dois estilos de fiscalização de constitucionalidade.** Assim também ocorreu no campo do controle repressivo de constitucionalidade, de que aqui se cuida. Como se sabe, o controle repressivo de constitucionalidade é restrito, primordialmente, ao Poder Judiciário (art. 97 da CF) e, excepcionalmente, ao Poder Legislativo (art. 49, V, da CF) – ADI 748/RS, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 6.11.1992. **Já no que se refere à administração pública, o entendimento tradicionalmente esposado pelo direito constitucional brasileiro é no sentido de que lhe assiste a possibilidade de deixar de aplicar lei ou ato normativo inconstitucional.** (MONTEIRO, Ruy Carlos de Barros.)

⁶ Neste mesmo sentido, de enfaticamente **distinguir o afastamento da aplicação da norma do caso concreto do controle de constitucionalidade** é o posicionamento da Ministra Carmen Lúcia, conforme exposto por Ricardo Schneider Rodrigues em artigo científico: “No julgado da Petição nº 4.656/PB, em 19.12.2016, o Plenário do STF reconheceu estar ao alcance do CNJ a possibilidade de afastar a aplicação de lei inconstitucional utilizada como fundamento de ato administrativo objeto de controle, inclusive para determinar aos órgãos controlados a observância desse entendimento, por meio de ato formal e expresso tomado pela maioria absoluta do Conselho. A Min. Cármen Lúcia, Relatora, defendeu a possibilidade de os órgãos autônomos de controle administrativo, como o TCU, o CNJ e o CNMP, **deixarem de aplicar norma legal contrária à Constituição, por ocasião da análise de ato administrativo nela fundado.** Seria um poder implicitamente conferido a eles para fazer valer suas competências constitucionais, pois quem dá os fins, dá os meios. **Acentuou a diferença entre se declarar a inconstitucionalidade e não aplicar lei inconstitucional,** além de enfatizar o ideal da sociedade aberta de intérpretes, de Peter Häberle.” Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/download/937/629/2850> Acesso: 03 abril de 2024.

[...]

A lógica subjacente ao afastamento (pela não aplicação) da norma, pela administração pública – tomando-se assim o cuidado para não se incorrer em um total nivelamento com a declaração de inconstitucionalidade de uma norma, a importar na retirada desta do mundo jurídico –, de certa maneira, é a mesma que anima o método incidental de controle de inconstitucionalidade, que, nos termos postos pelo art. 13, § 10, da Lei 221/1894, anunciava que “os juízes e tribunais apreciarão a validade das leis e regulamentos e deixarão de aplicar aos casos ocorrentes as leis manifestamente inconstitucionais”. (STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 132). Mas o paralelo com a atividade de controle de constitucionalidade jurisdicional pela via incidental não pode ir mais longe que isso. Nem mesmo no caso dos Tribunais de Contas, mediante potencialização de excerto do art. 73 da Constituição, que estabelece em favor do TCU uma “jurisdição em todo o território nacional”.

Penso que a questão merece novo dimensionamento. **É premente que o afastamento de normas inconstitucionais, pelos Tribunais de Contas, seja visto menos como “um poder” (em uma acepção cujo uso corrente o aproxima de um direito do órgão) e mais como o desempenho do dever de zelar pela Constituição: porque se a interpretação da Constituição não é monopólio do Poder Judiciário (que apenas o faz com definitividade), também não o é a observância da Constituição.** (BARROSO, Luís Roberto. “Poder Executivo – Lei inconstitucional – Descumprimento (Parecer)”. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, julho-dezembro de 1990, p. 393).

[...]

, é em observância à vontade de Constituição que se deve conferir liberdade de agir à Chefia de Poder (no exercício de atividade administrativa típica ou atípica), a **órgão administrativo de estatura constitucional**, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), e, **finalmente, aos Tribunais de Contas, para que possam se orientar pela juridicidade constitucional, nela se compreendendo a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal a determinado tema, e, assim, habilitem-se a afastar norma inconstitucional – o que, em momento algum, confunde-se com declaração formal de inconstitucionalidade do preceito normativo federal, estadual ou municipal.**

(...) É inegável que o ordenamento jurídico vigente confere eficácia ampla e expansiva às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, mesmo em sede de controle incidental de constitucionalidade. Assim, também por essa trilha é possível defender que órgãos não jurisdicionais possam, ou mesmo devam, vincular-se ao entendimento jurisprudencial da Corte quanto à inconstitucionalidade de certo ato normativo, nisso incluído o Tribunal de Contas da União. Porque o princípio que as leis devem ser interpretadas conforme à Constituição não se realiza apenas negativamente (a Constituição como limite à lei), mas também em termos positivos, integrando-se, a norma superior, na interpretação dos enunciados legislativos infraconstitucionais (RUOTOLO, Marco. “Sull’interpretazione conforme a Costituzione delle leggi”. In: PESSOA, Paula et al. Processo Constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 606). **Concebido em tais termos, o tratamento de questões constitucionais por parte do TCU passa a ostentar a função de reforço da normatividade constitucional. Da Corte de Contas passa-se a esperar a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos entendimentos**

exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo. Nessa senda, é possível vislumbrar renovada aplicabilidade da Súmula 347 do STF: o verbete confere aos Tribunais de Contas a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria).” (grifou-se!)

Extraio do estudo do inteiro teor de seu voto, que o Ministro Gilmar Mendes faz um **breve resgate do posicionamento da Suprema Corte em relação à matéria:**

“Rememoro que o Plenário apreciou recentemente um conjunto de oito mandados de segurança, todos de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, impetrados contra acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) que haviam determinado aos órgãos da Administração sujeitos à jurisdição daquela Corte de Contas o afastamento da aplicação dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Lei 13.464/2017, ante a suposta inconstitucionalidade em abstrato dos referidos dispositivos (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021). **Por ocasião do referido julgamento, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos (vencidos os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio), entendeu pela concessão da segurança, assentando a impossibilidade da realização, pelo Tribunal de Contas, de controle abstrato de constitucionalidade, com a conseqüente reinterpretação, à luz da Constituição de 1988, do entendimento cristalizado na Súmula 347 do STF.** Na linha do voto do Ministro Alexandre de Moraes, que conduziu a maioria naquela oportunidade, as Cortes de Contas, na qualidade de órgãos técnicos de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, são instituições cujas competências se encontram estritamente estabelecidas na Constituição, sendo **“inconcebível a hipótese de o Tribunal de Contas da União, órgão administrativo sem qualquer função jurisdicional, exercer controle de constitucionalidade nos julgamentos de seus procedimentos”** (MS 35.410, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 5.5.2021).

Em sentido convergente, registro também a posição da eminente Ministra Rosa Weber, que acompanhou o relator ressaltando apenas a possibilidade de que a Corte de Contas **“afaste a aplicação concreta de dispositivo legal reputado inconstitucional, quando em jogo matéria pacificada nesta Suprema Corte.”** (MS 35.410, Rel. Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, DJe 5.5.2021).

Ao fim e ao cabo, o cânone proposto neste voto procura **recuperar o significado originário da Súmula 347 do STF.** O enunciado tem como precedente representativo um único julgado, o RMS 8.372/CE (Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, j. 11.12.1961). Segundo consta do acórdão, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará negou registro a um ato de concessão inicial de aposentadoria que apresentava como fundamento de direito a Lei 4.316/1958, a qual fora afastada porque inconstitucional. O próprio Supremo Tribunal Federal tinha anteriormente se pronunciado acerca da constitucionalidade de outra lei cearense, a Lei 4.468/1959, que tornara sem efeito a Lei 4.316/1958. Em suma: quando o Tribunal de Contas do Estado do Ceará afastou a Lei 4.316/1958, e assim negou o registro à aposentadoria, **nada mais fez do que seguir a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.**

[...]

Como se vê, não incorre em usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal o órgão (jurisdicional ou não) que cumpre e faz cumprir a jurisprudência desta Corte em dada matéria. A propósito, nem se avenge que o marco interpretativo aqui exposto de alguma forma inviabilizaria o exercício do controle externo. Ao contrário, deve reforçá-lo.” **(grifou-se!)**

Sintetizando todo o entendimento, veiculado na fundamentação acima apresentada, no que tange aos limites para o exercício da competência reconhecida pela Súmula 347 do STF, a ementa do Acórdão restou assim editada:

“(…) 5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – **caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional** (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961).

6.Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à **inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas** (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021). (...) STF. Plenário. MS 25888 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/08/2023.”⁷ **(grifou-se!)**

São justamente essas, portanto, as balizas que serão observadas neste voto para apreciar o incidente de inconstitucionalidade suscitado.

Nesta oportunidade, aproveito, ainda, para reiterar posicionamento exposto na ocasião de meu voto no bojo do **Processo 02862/2021 – Denúncia**, no sentido de que os artigos 176 e seguintes da LC 621/2012 e os artigos 332 a 339 do RITCEES devem ser interpretados à luz da Constituição Federal, que resultou no [Acórdão 00371/2024-7](#) abaixo transcrito:

1. ACÓRDÃO TC-371/2024:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

1.1. JULGAR PROCEDENTE O INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE a fim de **NEGAR EXEQUIBILIDADE** ao §1º do artigo 3º e ao artigo 4º da Lei 852/2009, ao §1º do artigo 2º da Lei 1.440/2019, e ao parágrafo único do art. 61 da Lei 806/2009, por ferirem o art. 37, caput

⁷ STF. Plenário. MS 25888 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/08/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2371137> . Acesso: 02. abril 2024.

e incisos II, V, e X da CF/1988, afastando a aplicação daquele conjunto normativo no caso em concreto, enquanto vigorava;

1.2. DAR CIÊNCIA desta deliberação ao Procurador-Geral de Justiça, nos termos do art. 336 do RITCEES;

1.3. JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE a denúncia, para manter as irregularidades abaixo apontadas pela Área Técnica em sua Instrução Técnica Conclusiva, porém deixar de aplicar a pena de multa ao Sr. DORLEI FONTÃO DA CRUZ ante a baixa reprovabilidade das condutas e pelos fundamentos já expostos neste voto.

3.2.1. Pagar gratificação de serviço a ocupante de cargo de provimento em comissão

Base legal: art. 37, *caput* e incisos II e V, da CF/1988;

Identificação Responsável: Prefeito Municipal Sr. Dorlei Fontão da Cruz

3.2.2 Pagar gratificação de serviço utilizando de critério discricionário

Base legal: art. 37, *caput* e inciso X, da CF/1988;

Identificação Responsável: Prefeito Municipal Sr. Dorlei Fontão da Cruz;

1.4. DAR CIÊNCIA aos interessados, na forma regimental;

1.5. ARQUIVAR OS AUTOS, após certificado o trânsito em julgado.

No mesmo sentido a jurisprudência atualizada do Supremo Tribunal Federal, aqui exposta, a respeito dos limites para o exercício da competência reconhecida pela Súmula 347, nestes termos:

“Nesse contexto, em relação especificamente, a esta Corte de Contas, acrescenta-se que os artigos 176 e seguintes da LC 621/2012 e os artigos 332 a 339 do RITCEES, que estabelecem expressamente a possibilidade de realização de controle difuso de constitucionalidade por esta Corte, deve-se ser interpretado à luz da Constituição. O objetivo é preservar a integridade da norma e impedir a expansão dos efeitos do controle difuso de constitucionalidade para além do caso concreto em análise. Qualquer interpretação que insinue que tais decisões se tornem precedentes vinculativos para casos semelhantes deve ser excluída.

Desse modo, eventual decisão proferida em um processo desta Corte, em sede de controle incidental de constitucionalidade, que resulte por negar exequibilidade a um determinado ato normativo em um caso específico, **não poderá ser estendida a outros casos.**

A legislação deste Tribunal acerca do controle incidental de inconstitucionalidade, artigos 176/179, da Lei Complementar nº 621/2012 e artigos 332 a 339, da Resolução TC nº 261/2013 não se mostram incompatíveis com o Mandado de Segurança nº 35.410/DF, já que, este último tem efeito exclusivo entre as partes processuais. No entanto, ressalta-se que **para que os referidos dispositivos estejam de acordo com o sistema jurídico constitucional necessitam ser interpretados conforme a Constituição, afastando-se qualquer interpretação que sugira que esta Corte de Contas possa realizar qualquer controle de constitucionalidade**

que não seja o controle difuso, com efeitos apenas entre as partes processuais e sem vinculação a outras decisões.

Assim, no que tange à competência deste Egrégio Tribunal de Contas para, no exercício de suas atribuições, apreciar a constitucionalidade de leis e atos do poder público, em diversos julgados esta Corte de Contas se debruçou sobre a matéria, como por exemplo os Acórdãos 00199/2023-7 – Plenário, Acórdão 121/2022-7 – Plenário, em que reconheceu e declarou íntegra a competência deste egrégio Tribunal de Contas para, no exercício de suas atribuições, apreciar a constitucionalidade de leis e atos do poder público, **alertando-se, contudo, para a necessidade de uma interpretação do artigo 177 da LC 621/2012, na forma explicitada pela atual redação do art. 335, caput, do RITCEES, de forma a evitar a transcendência dos efeitos dos prejudgados.”** (grifos nossos)

Inclusive, destaco a alteração do art. 335 do RITCEES para justamente suprimir a expressão “constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos submetidos ao Tribunal de Contas”, anteriormente veiculada no dispositivo, a fim de que esta Corte providenciasse o correto manejo do instituto do incidente de inconstitucionalidade.⁸

Outrossim, em relação aos aspectos procedimentais do feito, por fim, julgo oportuno esclarecer que a unidade gestora Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte faz parte do conjunto de jurisdicionados que têm os seus respectivos processos de controle externo julgados pela Câmara dessa Corte de Contas em razão dos critérios populacional e orçamentário.

Destaca-se, todavia, a necessidade de se observar a cláusula de plenário, sempre que houver possibilidade de pronunciamento sobre inconstitucionalidade de norma. Nessa perspectiva, se impõe o pronunciamento do plenário do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) acerca do incidente de inconstitucionalidade, nos termos dos artigos 332 a 339 do Regimento Interno desta Corte, mesmo quando o feito é de competência originária das câmaras, devendo ocorrer em uma etapa preliminar, separada da análise do mérito da demanda, que se dará pelo órgão fracionário.

Pois bem. Passo à análise pormenorizada das questões de fato e de direito debatidas.

⁸ Reproduzo trecho da exposição de motivos do Projeto de Emenda Regimental que promoveu a alteração do art. 335 do RITCEES: “E enfim, em cumprimento ao Acórdão TC 00141/2023-2, proferido pelo Plenário deste Tribunal nos autos do Processo TC 4275/2020-2 (peça 110), a proposta de emenda regimental pretende também suprimir a expressão “constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos submetidos ao Tribunal de Contas”, contida no art. 335, do Regimento Interno”. Vide a peça 02 do Processo 02790/2023-1 Ato Normativo - Projeto de Emenda Regimental.

II.2.1 DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 2º DA LEI MUNICIPAL 737/2023 - REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES EM DESACORDO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

É preciso rememorar que o objetivo precípuo da prerrogativa (que mais se caracteriza como poder-dever das Cortes de Contas) não é essencialmente comparar e realizar juízo de valor das leis debatidas, e sim examinar os supostos fatos e atos antijurídicos, ilegítimos e antieconômicos que decorreram da aplicação de norma.

Há que se esclarecer que **o objeto da presente demanda diz respeito a matéria de competência exclusiva do Plenário, qual seja: decidir sobre o incidente de inconstitucionalidade**, conforme expressa no inciso XXXV do art. 1º da Lei Complementar 621/2012⁹. Dessa feita, far-se-á análise e síntese relatorial, tão somente, quanto ao incidente de inconstitucionalidade e à conseqüente aplicabilidade ou não do art. 2º, da [Lei Municipal nº 737/2023](#), restando o mérito para análise e julgamento em sua Câmara competente.

A equipe técnica, no tópico 3.3.4.1 a e b, do [Relatório Técnico 00286/2024-1](#) (peça 42), identificou o pagamento irregular de subsídios a vereadores, estando em desacordo com a Constituição da República e com a Instrução Normativa TC 26, de 20 de maio de 2010, além de que propôs a preliminar de inconstitucionalidade, conforme ITI 00139/2024-3 (peça 43). De forma específica, o gestor e a Procuradoria Jurídica foram chamados para se manifestar a respeito da preliminar de inconstitucionalidade, ocasião em que apresentaram razões embasadas na legislação municipal, com justificativas a respeito do pagamento do 13º salário e da “reposição salarial”.

A área técnica, na [Instrução Técnica Conclusiva 06343/2025-4](#) (peça 105), salientou a respeito do ressarcimento o erário com possível aplicação de multa, bem como, em sede do mérito da prestação de contas, por sua irregularidade. Por fim, o Ministério Público de Contas, ratificou os fundamentos apresentados pela área especializada e,

⁹ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:
XXXV - negar a aplicação de lei ou ato do Poder Público considerado ilegal ou inconstitucional;

além das questões de mérito, pugnou por negar exequibilidade à norma do artigo 2º da [Lei Municipal nº 737/2023](#).

A controvérsia central resulta na arguição de preliminar de inconstitucionalidade do artigo 2º, da Lei Municipal nº 737/2023, a qual reajustou o subsídio dos agentes políticos e funcionários efetivos, em desacordo ao artigo 29, inciso VI, ao artigo 37, inciso X, ao artigo 39, §4º e ao artigo 61, §1º, todos da Constituição Federal, bem como aos regramentos do Controle Externo, de forma específica, a IN TCEES 26/2010. Registre-se o teor do referido dispositivo:

Art. 2º - Fica concedido Reposição Salarial aos Agentes Políticos da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, referentes aos exercícios de 2021 e 2022, na proporção de 16,09%.

Para o deslinde da matéria, impõe-se hermenêutica específica aos artigos 29¹⁰, 37¹¹, 39¹² e 61 da Constituição Federal, bem como a Instrução Normativa TCEES 26/2010, à luz de substanciar a não exequibilidade do artigo 2º, da Lei Municipal 737/2023.

O artigo 29 preceitua a respeito do regimento dos Municípios, o qual será materializado por meio de uma lei orgânica. Especificamente à matéria, o inciso VI traz que o subsídio dos edis será fixado pela respectiva Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente. Isto é, a legislatura antecedente fixa o subsídio da legislatura posterior.

O artigo 37, por sua vez, diz sobre as disposições gerais de organização da Administração Pública, apresentando, de forma expressa, 04 (quatro) princípios, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Fazendo *link* à matéria discutida, em seu inciso X, pontua sobre o subsídio dos vereadores, fazendo referência ao artigo acima citado, e diz que somente poderão ser fixados ou alterados

¹⁰ CF, art. 29. [...] 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: [...]

¹¹ CF, art. 37 [...] 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;

¹² CF, 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.

por meio de lei específica, devendo observar a iniciativa privativa e assegurar a revisão geral e anual, a qual será sempre na mesma data e sem distinção de índices.

O artigo 39, por meio de seu parágrafo 4º, leciona que o detentor de mandato eletivo será remunerado exclusivamente por subsídios fixados em parcela única, sendo vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Por fim, em explicação aos artigos constitucionais, temos o artigo 61, parágrafo 1º, o qual fala a respeito da iniciativa privativa do Presidente da República frente a leis que agrupam determinadas matérias. De forma específica, temos a alínea “a”, que expressa sobre o aumento remuneratório na administração. Acrescento que é uma norma de repetição obrigatória, ou seja, as Constituições Estaduais e as Lei Orgânicas devem reproduzir as mesmas regras ao Chefe do Executivo Estadual e ao Chefe do Executivo Municipal.

Ainda no estudo interpretativo, o Controle Externo possui a Instrução Normativa 26/2010, que dispõe acerca da fixação do subsídio dos vereadores e dá outras providências. Em seu artigo 1º disciplina que: “O subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais, em cada legislatura para a subsequente, observado o disposto na Constituição Federal e na respectiva Lei Orgânica.”, bem como, em seu artigo 2º, o seguinte: “Não haverá alteração do subsídio dos Vereadores no curso da legislatura, à exceção da hipótese de revisão geral anual prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, aplicando-se aos edis o mesmo índice de reajustamento dos servidores municipais, observada a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para inaugurar o processo legislativo.”

Dessa forma, utilizando a interpretação literal¹³ e, até mesmo a interpretação sistemática¹⁴, em conformidade com princípio da unidade da Constituição¹⁵, fica **evidente a flagrante violação operada pela Lei Municipal em comento, quando da alteração salarial aos agentes políticos no curso da legislatura.**

¹³ Interpretação baseia-se no sentido das palavras e na forma com que são utilizadas.

¹⁴ Interpretação baseada no contexto jurídico ao qual a norma pertence e na relação dessa com o ordenamento jurídico em si.

¹⁵ A constituição deve ser interpretada como um todo, observando, sempre, a harmonia de suas normas por meio de uma interpretação sistemática, em busca de afastar antinomias.

Conseqüentemente, a instauração do incidente de inconstitucionalidade é meio para avaliação da conformidade da legislação local com a ordem constitucional.

A lei objeto de incidente usou a expressão “reposição salarial”, induzindo à crença de que seria instituto diverso da revisão geral e do reajuste, ambos vedados, na forma descrita na hipótese de incidência normativa, em particular para incrementar os subsídios dos vereadores. Desde já, registre-se que a criação de expressão não catalogada no ordenamento de forma usual, não tem o condão de propiciar permissão para evasão de incidência das categorias jurídicas próprias que digam respeito ao aumento nominal da remuneração da vereança.

Feita tal consideração, a norma será analisada sob o enfoque da revisão geral anual e sob o de reajuste, já que a propalada reposição só encontraria respaldo jurídico se as categorias nela contempladas estivessem percebendo a menor do que deveriam, por falha no ato administrativo de pagamento, considerando a legislação então vigente. Nessa hipótese a mesma forma (ato administrativo) poderia promover a recomposição. A lei seria desnecessária.

Então, no universo específico dos subsídios de vereadores ou se tem revisão geral anual ou se tem reajuste. A primeira possível mediante condicionantes, a segunda vedada durante o curso da legislatura.

Nos moldes apresentados, há de se inferir uma nítida ligação com o instituto da “Revisão Geral Anual”, o qual possui como ponto a modificação salarial frente a corrosão da moeda, ou seja, depreciação salarial em razão da inflação. No entanto, a alegação de revisão geral anual (RGA) não tem razão, uma vez que não foram cumpridos os requisitos intitulados no artigo 37, inciso X da Constituição Federal, sendo: 1. Concedida sempre na mesma data – periodicidade anual; 2. Sem distinção de índices e com abrangência geral – princípio da isonomia; 3. Regida por lei específica e; 4 Iniciativa privativa do chefe do executivo. Adicionalmente, faz-se importante menção acerca da não convalidação de ato eivado de vício de iniciativa. Ou seja, quando a lei é proposta por sujeito incompetente não abre azo há ratificação/sanção por quem detinha competência, sendo inválida desde a sua origem, por violação a divisão dos poderes.

Apresento, a seguir, excerto do Relatório Técnico nº 00286/2024-1, elaborado pela área técnica desta Corte, que subsidia a presente arguição de inconstitucionalidade:

[...] Observa-se que a Lei Municipal n.º 737/2023, não abrangeu TODOS os servidores do município, nem o mesmo percentual aos beneficiados, contrariando o art. 37, X da Constituição da República/1988; dessa forma, os subsídios dos vereadores do município de Bom Jesus do Norte para o exercício 2023 deveriam observar o disposto na Lei Municipal 21/2012, que fixou, para a legislatura iniciada em 2013, os subsídios dos vereadores do município de Bom Jesus do Norte, no valor de R\$ 3.960,00. [...]

Ademais, a fim de restringir todas as nuances, não há como prevalecer a justificativa de “Reajuste Salarial”. Englobando, também, natureza jurídica de correção salarial, o vereador positiva essa manutenção quando prestada observância às diretrizes constitucionais estipuladas. Logo, a tese firmada não teria base de sustentação, em razão do artigo 29, VI da Constituição Federal, o qual afirma que o subsídio dos *edís* será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente e, como já analisado, não foi o que ocorreu.

Colaciono, a seguir, excerto do Relatório Técnico nº 00286/2024-1, que embasa a presente análise e apresenta elementos relevantes à arguição de inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei Municipal nº 737/2023:

[...] para os agentes políticos referente aos exercícios de 2021 e 2022 na proporção de 16,09%; e não abrange os servidores comissionados, além da ausência de informação quanto à concessão de revisão geral anual aos demais servidores do município.

[...]

Dessa forma, não há como abarcar nenhuma tese de aplicabilidade da norma, seja “Revisão Geral Anual” seja “Reajuste salarial”, uma vez que em ambas as proposituras há flagrantes desavenças e inadequações com os contornos da norma fundamental, no que concerne a modificação salarial de agentes políticos – no caso, vereadores.

A par de não tratar de uma iniciativa constitucional, mas com fomento a concretizar o posicionamento e baseada nos regramentos constitucionais, temos a IN nº 26/2010, a qual afirma que só haverá alteração do subsídio dos Vereadores no curso da legislatura, com ressalva para a revisão geral anual, aplicando-se aos *edís* o mesmo índice de reajustamento dos servidores municipais. Ao observar o caso concreto,

extrai-se que o Município não cumpriu com as particularidades descritas, uma vez que concedeu aumento salarial no curso da legislatura.

Adicionalmente, tomando às balizas da preservação da ordem normativa, com fundamento na interpretação referencial, faço constar, no que concerne aos fundamentos do incidente de inconstitucionalidade, a peça técnica, bem como ministerial como parte integrante da fundamentação de minha decisão, independentemente de sua integral transcrição, nos moldes do §3º, art. 2º do Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019 que regulamentou o disposto nos art. 20 ao 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Assim, por todo o exposto e reiterando as considerações traçadas em sede de Instrução Técnica Conclusiva 06343/2025-4 e do Parecer do Ministério Público de Contas 07172/2025-7, entendo que há manifesta violação à Constituição Federal perpetrada pelo artigo 2º da Lei Municipal 737/2023, **motivo pelo qual acolho a instauração do incidente de inconstitucionalidade que ora submeto à apreciação do Plenário, negando-lhe aplicabilidade à norma**, exclusivamente para o presente caso, por violar o artigo 37, inciso X, artigo 39, § 4º e artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “a” da Constituição da República/1988; artigo 29, inciso VI Constituição da República/1988.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto, com base nos fundamentos ora apresentados e tendo em vista a competência conferida pelo art. 29, inciso V, da Resolução TC 261, de 04 de junho de 20123 (Regimento Interno do TCEES), acompanho o entendimento técnico e ministerial e VOTO no sentido de que o Plenário aprove a seguinte proposta de deliberação:

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro relator

1. ACÓRDÃO TC-0246/2026:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas, por:

1.1 INSTAURAR o INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE para, no mérito, **NEGAR APLICABILIDADE** ao artigo 2º da **Lei Municipal 737/2023** do Município de Bom Jesus do Norte, com fundamento nos artigos 176 e seguintes da Lei Orgânica desta Corte – LC 621/2012 c/c artigo 37, inciso X, art. 39, § 4º e artigo. 61, § 1º, inciso II, alínea “a” da Constituição da República/1988; artigo 29, inciso VI Constituição da República/1988, fixando-se que os efeitos dessa decisão incidirão exclusivamente a partir do julgamento de mérito;

1.2 DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.3 Após os trâmites regimentais, **DEVOLVAM-SE** os autos ao gabinete do relator para apreciação das demais questões meritórias, de competência da 2ª Câmara.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 9/4/2026 - 15ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (presidente), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Coelho do Carmo e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões