

Processo nº:	TC-4446.989.22-0
Câmara Municipal:	CAJOBI
Presidente(a):	Renato Martins da Silva
Período	01/01/2022 a 31/12/2022
Exercício:	2022
Matéria:	Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, inc. II, da Constituição Federal¹, art. 33, inc. II, da Constituição Estadual² e art. 2º, inc. III, da Lei Complementar Estadual 709/1993³, julgamento das contas em epígrafe.

Retornam os autos ao Ministério Público de Contas após proposta ministerial de diligência para que a defesa se manifestasse sobre a concessão de Revisão Geral Anual (RGA) aos agentes políticos (evento 44.1).

Dito isso, para melhor contextualizar o Legislativo sob análise, cumpre trazer aos autos os correspondentes dados constantes do “Mapa das Câmaras”⁴:

CÂMARA MUNICIPAL DE CAJOBI	
População	9.133
Nº de Vereadores	09
Gasto total	R\$ 956.186,05
Gasto <i>per capita</i>	R\$ 104,70
As despesas superaram a arrecadação municipal?	NÃO
<i>Superávit</i> em relação à arrecadação municipal?	78,86%

¹ CF, art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

² CE/SP, art. 33. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

³ Lei 709/1993, art. 2º. Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

III - julgar, no âmbito do Estado e dos Municípios, as contas dos gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

⁴ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/camarasmunicipais>.



A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro a seguir:

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
Planejamento	PARCIALMENTE REGULAR
Controle interno	PARCIALMENTE REGULAR
Encargos - Recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS?	SIM
Encargos - Recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS?	PREJUDICADO
Limites financeiros constitucionais – Atendido o limite de despesa total?	SIM
Limites financeiros constitucionais – atendido o limite percentual para a folha de pagamento	SIM
LRF – Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	1,35%
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional remuneratório do Presidente?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional da despesa total com remuneração dos edis?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Pagamento de verba de gabinete ou assemelhada?	NÃO
Subsídios dos agentes políticos - Pagamento de sessões extraordinárias?	NÃO
Restrições de último ano de mandato - Atendido o art. 42 da LRF?	SIM
Restrições do último ano de mandato - Atendido o artigo 21, inc. II, da LRF?	SIM

Registra-se, por oportuno, a situação dos últimos demonstrativos da Edilidade:

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2021	6111.989.20	Regulares com ressalva	03/08/2023
2020	3416.989.20	Regulares com ressalva	06/09/2022
2019	5068.989.19	Regulares com ressalva	02/08/2022

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, e considerando as justificativas ofertadas (eventos 33 e 59), o Ministério Público de Contas opina pelo juízo de **IRREGULARIDADE** dos demonstrativos.

De início, a razão da reprovação funda-se na concessão de **Revisão Geral Anual aos vereadores**, no percentual de 8%, pela Resolução 03, de 06 de abril de 2022 (evento 18.26, fls. 09/10).

Segundo o responsável, a Constituição Federal assegura a Revisão Geral Anual aos vereadores, bem como este Tribunal de Contas possui o mesmo entendimento do texto



constitucional. Apesar disso, noticia que a Resolução que concedeu tal reajuste foi revogada (evento 59.1).

No entanto, insuficientes os argumentos de defesa.

Da leitura do ato de revogação da Resolução 03/2022 (evento 59.2), observa-se que seus efeitos terão início somente em 01 de janeiro de 2024, ou seja, em exercício posterior ao ora analisado e, por isso, não são aproveitados nas contas sem exame, por força do princípio da anualidade⁵. Ademais, os valores despendidos a título de RGA não foram recompostos ao erário.

Além disso, verifica-se que, os pagamentos a título de RGA, no presente exercício, foram concedidos por instrumento normativo inadequado (isto é, Resolução) ao passo que a previsão constitucional estabelece que a prerrogativa para propor projeto de lei envolvendo RGA é privativa do chefe do Executivo Municipal (art. 61, §1º, inc. II, alínea ‘a’, da CF).

Ainda que o Supremo Tribunal Federal já tenha entendido - em *obiter dictum* na ADI 2.726 (julgada em 05/12/2002) - que a RGA dependeria de lei de cada um dos Poderes, a mais atual jurisprudência do STF é firme no entendimento de que a concessão de RGA deve ser feita unicamente por lei de iniciativa do Chefe do Executivo.

Nesse sentido, cite-se a ADI 3.538, que impugnou lei de iniciativa do Tribunal de Justiça que concedera RGA:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 12.299 de 2005 do Estado do Rio Grande do Sul que concedeu reajuste de vencimentos aos servidores do Poder Judiciário. 3. Revisão Geral Anual. Iniciativa Privativa do Chefe do Poder Executivo. 4. Lei de iniciativa do Tribunal de Justiça local. Inconstitucionalidade. Violação aos arts. 37, X, e 61, §1º, II, a, da Constituição Federal. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (STF, Plenário, ADI 3.538, Rel. Min. Gilmar Mendes, Sessão Virtual de 15/05/2020 a 21/05/2020, v.u.) (destaques do MPC-SP)

Cite-se, também, a ADI 3.543, que impugnou lei de iniciativa da Assembleia Legislativa que concedera RGA:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 12.301/2005 do Estado do Rio Grande do Sul. Revisão Geral Anual de Vencimentos. Contrariedade aos arts. 37, inc. X, e 61, § 1º, inc. II, al. A, da Constituição da República. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade Formal. Precedentes. Ação Direta Procedente.” (STF, Plenário, ADI 3.543, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Rel. para o acórdão Min. Cármen Lúcia, Sessão Virtual de 15/05/2020 a 21/05/2020, v.u.) (destaques do MPC-SP).

⁵ A exemplo do manifestado no TC-23993.989.22: “A tardia providência, encetada em momento posterior, não altera o panorama processual, mormente em face da incidência do princípio da anualidade, que transfere a avaliação pormenorizada das ações administrativas ao plano temporal em que efetivamente consumadas.” (TCE-SP, Tribunal Pleno, RO, TC-23993.989.22, Rel. Cons. Subs. Márcio Martins de Camargo, j. 10/05/2023).



Veja-se, ainda, decisão do STF a respeito de lei do município paulista de Guararema que previa a concessão de RGA por lei de iniciativa que não a do Prefeito:

“AGRAVO INTERNO NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. LEI QUE PROMOVE A REVISÃO GERAL ANUAL DOS AGENTES E SERVIDORES PÚBLICOS. INICIATIVA. PODER EXECUTIVO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei Municipal nº 2.770/2011, do Município de Guararema, ‘que autoriza o reajuste da remuneração de todos os servidores do Município de Guararema, inclusive proventos de inatividade e dá outras providências’.

2. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reputou inconstitucional a norma, por vício de iniciativa, na parte em que concedeu a revisão geral anual dos subsídios dos Secretários Municipais, dos Secretários Municipais Adjuntos, do Procurador-Geral e do Procurador Adjunto, à consideração de que compete ao Poder Legislativo propor a lei que dispõe sobre a remuneração desses agentes públicos.

3. A iniciativa para a lei que concede a revisão geral anual de que trata o art. 37, X, da Constituição é do Chefe do Poder Executivo.

4. Tal diretriz vale mesmo para os agentes e servidores públicos cujo reajuste remuneratório não é proposto pelo Chefe do Executivo, como os Secretários Municipais.

5. Agravo Interno a que se nega provimento.” (STF, 1ª Turma, AgRg no RE 731.221 / SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 28/05/2019) (destaques do MPC-SP).

Não obstante, importante registrar que a concessão de RGA aos vereadores, por si só, é o suficiente para configurar procedimento contrário ao **princípio da anterioridade de legislatura**, inserido no art. 29, inc. VI, da Constituição Federal, o qual dispõe que os subsídios dos vereadores serão estabelecidos pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, não se admitindo, conseqüentemente, a revisão no curso do mandato, sob pena de ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Assim, a impossibilidade de Revisão Geral Anual aos vereadores é entendimento que tem prevalecido em reiteradas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, invariavelmente, vem declarando a inconstitucionalidade de leis municipais neste sentido.

Como exemplo, vale mencionar as seguintes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas pelo Órgão Especial do TJ-SP:

ADI 2273811-43.2021.8.26.0000, Rel. Des. Elcio Trujillo, j. 03/08/2022, referente ao Município de **Floreal** (no STF, a 1ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, negou provimento ao RE 1.415.618 AgR / SP, j. 09/05/2023, mantendo a decisão do TJ-SP);

ADI 2042931-81.2023.8.26.0000, rel. Des. Francisco Casconi, j. 06/09/2023, referente ao Município de **Piacatu**.

ADI 2073456-80.2022.8.26.0000, Rel. Des. James Siano, j. 06/09/2022, referente à Câmara Municipal de **São José do Rio Preto**;

ADI 2205077-45.2018.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 13/03/2019, referente à Câmara Municipal de **Jardinópolis** (trânsito em julgado no TJ-SP em 23/04/2019);



ADI 2219432-60.2018.8.26.0000, Rel. Des. Geraldo Wohlers, j. 20/02/2019, referente à Câmara Municipal de **Cabreúva** (no STF, a 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, negou provimento ao RE 1.220.853 AgR / SP, j. 29/05/2020, mantendo a decisão do TJ-SP);

ADI 2137220-16.2017.8.26.0000, Rel. Des. Salles Rossi, j. 02/03/2018, referente à Câmara Municipal de **Mogi das Cruzes** (no STF, o Min. Roberto Barroso negou provimento ao RE 1.144.038 / SP, j. 11/04/2019, mantendo a decisão do TJ-SP);

ADI 2274075-70.2015.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 24/05/2017, referente à Câmara Municipal de **Estiva Gerbi** (no STF, o Min. Edson Fachin deu provimento ao RE 1.078.258 / SP, j. 29/11/2019, interposto pelo MP-SP, para afirmar que também não seria possível conceder RGA ao Prefeito e ao Vice-Prefeito);

ADI 2258527-05.2015.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 24/08/2016, referente à Câmara Municipal de **Fartura**;

ADI 0047613-65.2013.8.26.0000, Rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. 12/06/2013, referente à Câmara Municipal de **Guararema** (no STF, foi negado provimento ao Recurso Extraordinário, mantendo a decisão do TJ-SP);

ADI 0183183-23.2013.8.26.0000, Rel. Des. Péricles Piza, liminar concedida em 02/10/2013, referente à Câmara Municipal de **Louveira**.

Não bastando o sólido entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a respeito do tema, é preciso destacar que o Supremo Tribunal Federal segue na mesma linha (como já se pôde perceber acima, ante a reiterada negativa de Recursos Extraordinários interpostos pelas Câmaras contra as decisões do TJ-SP).

A fim de afastar quaisquer teses interpretativas relacionadas ao tema, colaciona-se a seguir excerto de decisão do Supremo Tribunal Federal, quando da apreciação do Agravo em Recurso Extraordinário 1.205.333/SP, interposto por vereadores do município paulista de **Tupã**:

“Trata-se de Agravos contra decisões que inadmitiram Recursos Extraordinários interpostos em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Na origem, trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público em face da Câmara Municipal de Tupã e de seus vereadores objetivando a declaração incidental de inconstitucionalidade das Leis Municipais 74/2005, 98/2006, 120/2007 e 134/2008, ao argumento de que teriam concedido aos agentes políticos do poder legislativo municipal revisão geral anual, previsto constitucionalmente aos demais servidores públicos, e sem respeito à regra da anterioridade, postulando, ainda, a condenação dos réus à devolução dos valores indevidamente recebidos. (...) De outro lado, o Tribunal de origem manteve a sentença de procedência do pedido ante os seguintes fundamentos, dentre outros (...):

“A alegação dos apelantes de estender a revisão geral anual - aos seus subsídios com finalidade de reposição de índices inflacionários, viola o artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal, qual seja a



regra da legislatura. Logo, evidentemente inconstitucional a extensão aos vereadores da revisão geral anual constante nas leis municipais questionadas, o que impede sua aplicação nesta parte”. (...)

A respeito da matéria, verifica-se que **a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de ser necessária a observância da regra da anterioridade da legislatura na concessão de reajuste a agentes políticos.** (...)

O acórdão recorrido não divergiu desse entendimento, devendo, portanto, ser mantido. Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **NEGO SEGUIMENTO A AMBOS OS AGRAVOS.**” (STF, ARE 1.205.333/SP, Min. Alexandre de Moraes, j. 16/05/2019) (destaques do MPC-SP).

Aliás, consoante decisões proferidas pelo STF nos Recursos Extraordinários 1.078.258 / SP, referente ao Município paulista de **Estiva Gerbi**, e 1.249.745 / SP, referente ao Município paulista de **Águas da Prata**, nota-se que foi ampliado o espectro da vedação a todos os Agentes Políticos Municipais, como Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários, a saber:

“**Encontra-se pacificado nesta Corte o entendimento segundo o qual a remuneração dos agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e em decorrência do que disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislatura para sua fixação** (art. 37, X e XI), sendo-lhe vedada a vinculação à remuneração estabelecida em favor dos servidores públicos (art. 37, XIII). (...)”

Na espécie, ao declarar constitucional o art. 3º da Lei 747/2012, do Município de Estiva Gerbi, referente à possibilidade de revisão geral anual dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito, o Tribunal de origem divergiu da jurisprudência desta Corte, razão pela qual, nos termos do art. 21, § 2º, do RISTF, dou provimento ao recurso extraordinário, para julgar procedente a ação.” (STF, RE 1.249.745/SP, Min. Edson Fachin, j. 29/11/2019) (destaques do MPC-SP)

“**Encontra-se pacificado nesta Corte o entendimento segundo o qual a remuneração dos agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e em decorrência do que disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislatura para sua fixação** (art. 37, X e XI), sendo-lhe vedada a vinculação à remuneração estabelecida em favor dos servidores públicos (art. 37, XIII). (...)”

Na espécie, ao declarar constitucional a Lei 2.315/2019, do Município de Água da Prata, referente à possibilidade de revisão geral anual dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários municipais, o Tribunal de origem divergiu da jurisprudência desta Corte, razão pela qual, nos termos do art. 21, § 2º, do RISTF, dou provimento ao recurso extraordinário, para julgar procedente a ação.” (STF, RE 1.249.745/SP, Min. Edson Fachin, j. 29/05/2020) (destaques do MPC-SP).

Vale citar, ainda, o entendimento do STF quando da apreciação do Recurso Extraordinário 597.725 / SP, que manteve condenação por improbidade administrativa de Vereadores do Município paulista de **Guariba**, posto que estes aprovaram lei concedendo RGA a seus subsídios, culminando em enriquecimento ilícito:

“O Desembargador Relator Antonio Carlos Malheiros afirmou:

“Não assiste razão aos apelantes. Já na Constituição de 1988 constava que os vencimentos dos Vereadores seriam fixados de uma legislatura para outra. Ficavam assim coibidos os abusos dos agentes políticos que objetivassem o aumento de seus próprios vencimentos. Com a Emenda Constitucional n. 19/98, os vencimentos foram substituídos por “subsídios”, permitindo a revisão geral anual, inclusive dos membros do Poder Legislativo. Baseando-se no critério elástico da expressão “revisão geral anual”, os parlamentares voltaram a aumentar o valor dos subsídios, os quais deveriam ser aumentados de uma



legislatura para outra. Para coibir os abusos foi promulgada a Emenda Constitucional 25/2000, que determinou que o subsídio dos Vereadores será fixado pelas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe a Constituição e os critérios estabelecidos na Lei Orgânica dos Municípios. (g.n)

A Câmara Municipal de Guariba adaptou sua Lei Orgânica aos ditames da Constituição Federal promulgando a Emenda 002/2000, determinando no art. 69:

O subsídio dos Vereadores será fixado por Lei de Iniciativa da Câmara Municipal em cada Legislatura para a subsequente, observados os limites estabelecidos na Constituição Federal, em relação à população do Município:

b) de dez mil e um até cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 30% (trinta por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais. Como bem salientado no Douo Parecer da Procuradoria Geral de Justiça:

"O propósito refrecedor oriundo da EC 25/01 é manifesto seja porque restaurou a necessidade de anterioridade, seja porque restou imposto teto remuneratório aos subsídios devidos pela vereança; ambos ignorados na decisão colegiada da Câmara Municipal de Guariba".

Disso já resultou decisão do E. STF (FE 172.212-6/SP, Rel Min. Maurício Corrêa, 2ª Turma, 27 mar 1998) interpretando-se aquelas normas constitucionais como proibitivas da fixação de subsídios para a mesma legislatura:

"A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para subsequente", considerando, ainda, que a fixação de subsídios na mesma legislatura configura "ato lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, patrimônio moral da sociedade." (cf. Uadi L. Bulos, Constituição Federal anotada. São Paulo: Saraiva, p 521).

"Estes são motivos mais do que suficientes para considerar que houve ato de improbidade administrativa, porque não se admite alegação de desconhecimento da lei por ninguém, e por muito maior razão por pessoas que possuem o mister de elaborá-las e pautar seu comportamento pelas normas que orientam seu mister. Por este motivo não pode um membro do Poder Legislativo alegar ignorância da lei, ou boa-fé, ou mesmo que o aumento foi pequeno para provocar a reação do Ministério Público. A ignorância da lei não se admite a ninguém e muito menos aos réus. E, seja qual for o valor do aumento, é ele imoral. E, é isto que determina a aplicação das penalidades. Houve improbidade e esta não se mede pelo valor pecuniário do aumento, e sim pela intenção de burlar a lei"(grifei).

O Acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, que assentou ser aplicável também aos Municípios o art. 29, inciso. V, da Constituição da República. (...)

Nada há a prover quanto às alegações dos Recorrentes. Pelo exposto, nego seguimento a este recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal)." (STF, RE 597.725 / SP, Min. Carmen Lúcia, j. 17/09/2012) (destaques do MPC-SP).

Da eventual declaração de inconstitucionalidade sem modulação de efeitos. Repetibilidade dos valores.

Conforme demonstrado, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, quando instado, tem julgado inconstitucionais as leis municipais paulistas que concedem RGA ao subsídio dos vereadores.

Inclusive, tem deixado de usar a faculdade de modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Assim, ante a regra geral de retroatividade temporal plena dos efeitos da decisão (efeito *ex tunc* da decisão de inconstitucionalidade), os vereadores têm sido instados a devolver ao erário os valores pagos com base na lei de RGA julgada inconstitucional.



É o caso, por exemplo, do Município paulista de **Jales**.

Aos 24/04/2019, na ADI 2125643-07.2018.8.26.0000, o Órgão Especial do TJ-SP declarou a inconstitucionalidade da lei local que concedera RGA aos Vereadores⁶. A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Jales e o Procurador-Geral de Justiça de São Paulo interpuseram recurso extraordinário de tal decisão: a Câmara, defendendo a constitucionalidade da lei; o PGJ, questionando a parte considerada constitucional. Aos 17/06/2020, o Ministro Ricardo Lewandowski negou seguimento ao recurso interposto pela Câmara e deu provimento ao RE interposto pelo PGJ, reconhecendo inconstitucionalidade da Lei 4.745/2018 do Município de Jales. Em resumo, segundo restou decidido pelo STF no RE 1.241.262 /SP (transitado em julgado em 04/09/2020), nenhum dos agentes políticos faria jus à Revisão Geral Anual.

Registre-se que nem o TJ-SP, nem o STF, modularam os efeitos de suas decisões; assim, a norma foi declarada inconstitucional de forma *ex tunc*, isto é, desde sua edição, atingindo todos os pagamentos feitos com base em tal ordem extirpada do ordenamento.

Veja-se, ainda, o exemplo do Município paulista de **Cardoso**.

Aos 27/01/2021, na ADI 2094812-05.2020.8.26.0000, o Órgão Especial do TJ-SP declarou a inconstitucionalidade das leis locais que concederam RGA aos Vereadores, porém modulou os efeitos da decisão, ressaltando a “*irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé até a data do presente julgamento*”⁷.

O PGJ de São Paulo interpôs recurso extraordinário questionando justamente a modulação dos efeitos, argumentando que “os atos normativos declarados inconstitucionais”

⁶ Assim restou ementado o julgado:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.745, de 26 de fevereiro de 2018, do Município de Jales que dispõe “sobre a revisão anual dos subsídios dos Agentes Políticos do Município de Jales”.

1) Revisão geral anual de subsídios. Possibilidade. Inteligência do § 4º do art.39 em conjunto com o inciso X do art. 37, da Constituição Federal.

2) Inconstitucionalidade no tocante aos titulares de cargos eletivos do Legislativo. Inteligência do art. 29, inc. VI, da Constituição Federal. Violação à regra da legislatura.

3) Constitucionalidade dos reajustes concedidos aos agentes políticos do Poder Executivo Municipal. Inteligência do art. 29, V, da Constituição Federal.

Ação direta julgada parcialmente procedente.” (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2125643-07.2018.8.26.0000, Rel. Des. Cristina Zucchi, j. 24/04/2019 – decisão reformada pelo STF no RE 1.241.262 / SP – vide abaixo). (destaques do MPC)

⁷ Assim restou ementado o julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 4º da Lei Complementar nº 74, de 11 de março de 2008, Lei Complementar nº 119, de 17 de janeiro de 2012, Lei Complementar nº 128, de 23 de janeiro de 2013, Lei Complementar nº 142, de 02 de fevereiro de 2015, Lei Complementar nº 171, de 31 de janeiro de 2017, Lei Complementar nº 187, de 18 de janeiro de 2019 e Lei Complementar nº 200, de 16 de janeiro de 2020. Normas que dispõem sobre revisão anual dos subsídios dos Vereadores do Município de Cardoso. Inconstitucionalidade manifesta. Revisão que implica ofensa à disposição do artigo 29, VI, da Constituição Federal, aplicável aos municípios por força do artigo 144 da Constituição Estadual. Precedentes. Ação julgada procedente, com observação.” (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2094812-05.2020.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 27/01/2021 – decisão reformada pelo STF no RE 1.326.130 / SP – vide abaixo). (destaques no original)



foram editados por agentes públicos em benefício próprio, daí porque ser contraditório declarar a irrepetibilidade dos valores percebidos de boa-fé"; ademais, autorizar a modulação dos efeitos preservaria interesse particular de um grupo de indivíduos em detrimento do interesse de toda a coletividade.

Aos 10/08/2021, a Ministra Cármen Lúcia deu provimento ao recurso extraordinário (RE 1.326.130 / SP) para afastar a modulação dos efeitos da ADI.

Afastada a modulação dos efeitos pelo STF, os valores pagos a título de RGA aos vereadores com base em ato declarado eivado de vícios deverão ser ressarcidos ao erário.

Orientação do Manual do TCE-SP.

Não se desconhece que este Tribunal de Contas tem orientado seus jurisdicionados de forma diversa⁸ do posicionamento acima delineado.

Contudo e com a devida vênia, não pode este Tribunal de Contas orientar seus jurisdicionados de forma incompatível com o que vem decidindo o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (que considera inconstitucional a concessão de RGA a vereadores, ante o princípio de anterioridade da legislação), muito menos de forma incompatível com o Supremo Tribunal Federal (que, além de possuir o mesmo entendimento anteriormente exposto, considera inconstitucional a concessão de RGA por lei que não seja de iniciativa do Chefe do Poder Executivo).

⁸ Conforme se extrai do seguinte trecho do manual 'Remuneração de Agentes Políticos':

"A interpretação que ainda prevalece no âmbito do E. Tribunal de Contas, assegura que o princípio da imutabilidade é mitigado pela possibilidade, constitucionalmente prevista, de aplicação da revisão anual geral também aos subsídios, sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, inciso X da CF/88). Evidentemente, tais revisões submetem-se às limitações próprias dos subsídios, conforme cada Poder.

Essa revisão deve ser precedida de lei específica, estabelecendo o índice econômico para a recomposição do valor real de subsídios e salários, alcançando, indistintamente, servidores e agentes políticos (condição da generalidade).

Embora a Constituição – RE nº 565.089, a expressão "iniciativa privativa" e esta Corte, nesses termos constitucionais, acolha o entendimento de que a lei pode ser de iniciativa de cada Poder do Município, vale ilustrar que o E. Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 2.726-3, entendeu que esse instrumento deve ser necessariamente iniciado pelo Chefe do Poder Executivo.

Há decisões do Poder Judiciário em situações isoladas, sem o reconhecimento de repercussão geral, com entendimento de maneira diversa, isto é, que o princípio da anterioridade obstaculiza a concessão da revisão anual a agentes políticos, tanto do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo. Nessa situação, o gestor deverá atender a determinação judicial proferida no caso concreto. De outra parte, importante registrar, em recente decisão do STF, com repercussão geral reconhecida, nos autos do Recurso Ordinário – RE nº 565.089, a mitigação da obrigatoriedade da recomposição salarial por meio da revisão anual com a seguinte tese: "**O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais propôs a revisão**" (negrito no original) (Excerto extraído do manual 'Remuneração de Agentes Políticos' [fls. 18/19] elaborado e revisado pelo TCE-SP em 2019).



Reconhecimento de repercussão geral sobre o tema da RGA para vereadores.

Por fim, importante mencionar que o STF, aos 16/12/2021, reconheceu a repercussão geral sobre a discussão da constitucionalidade da concessão de RGA para agentes políticos na mesma legislatura, nos termos do art. 1.035, §1º, do CPC⁹.

Tendo o Recurso Extraordinário 1.344.400 como *leading case* (referente, aliás, a um caso do município paulista de **Pontal**), a matéria será apreciada como tema 1192 de repercussão geral, abarcando não apenas a discussão da concessão de RGA para vereadores na mesma legislatura, como também para prefeitos e vice-prefeitos.

Registre-se que já há parecer da Procuradoria Geral da República sobre a matéria¹⁰, ementada nos seguintes termos:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1192. LEI MUNICIPAL. SUBSÍDIO. REVISÃO GERAL ANUAL. AGENTES POLÍTICOS. LEGISLATURA VIGENTE. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DE LEGISLATURA. OBRIGATORIEDADE. OBSERVÂNCIA DO ART. 29, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROVIMENTO.

1. *Recurso Extraordinário leading case do Tema 1192 da sistemática da Repercussão Geral: “constitucionalidade de lei municipal que preveja revisão geral anual do subsídio de agentes políticos na mesma legislatura”.*

2. *A remuneração dos agentes políticos do Poder Executivo Municipal há de ser fixada pela Câmara Municipal para a legislatura subsequente, em observância ao disposto no art. 29, incisos V e VI, da Constituição Federal, conforme jurisprudência consolidada do STF.*

3. *A remuneração de agentes políticos é incompatível com a revisão geral anual prevista para servidores públicos no art. 37, X, da Constituição Federal.*

4. *Manifestação de concordância com a proposta de tese de repercussão geral: 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.*

— *Parecer pelo provimento do recurso extraordinário e pela fixação da tese sugerida.*”

Assim, ainda que possa haver mudança no posicionamento do STF, ante a controvérsia da matéria, o mais prudente a fazer por parte do gestor é seguir o posicionamento do Poder Judiciário Estadual, evitando-se a concessão de RGA aos agentes políticos.

⁹ CPC, art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecurável, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.

§1º. Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.

¹⁰ Disponível em

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6248748> (evento 42).



De toda forma, este MPC, enquanto fiscal da ordem jurídica, já representou ao Procurador-Geral de Justiça, para que ingresse com a competente Ação Direta de Inconstitucionalidade acerca dessa matéria (evento 44.2).

Também em desfavor das contas a **participação de vereadores em Comissão de Licitação** (evento 18.26, fls. 13).

Segundo a defesa, foi solicitada a revogação da Portaria 04/2022, que nomeou os vereadores, diante do equívoco do responsável que os mencionou como membros da equipe de apoio para as licitações. A defesa também alega que a Câmara conta com número insuficiente de servidores para a formação de tal comissão. Como forma de adequar a questão, noticia a edição da Lei Municipal 2.429/2023, a qual estabelece a cessão de servidores da Prefeitura para integrar esse tipo de comissão até a abertura de concurso público (evento 33.1, fls. 11).

Apesar dos esforços empreendidos, insuficientes os argumentos de defesa ante a extemporaneidade na correção dos desajustes (já que a Lei Municipal 2.429/2023 foi promulgada somente em 2023).

No mais, tem-se que, por meio da Portaria 04/2022, foram nomeados 03 vereadores para compor a equipe de apoio para a realização de licitação na modalidade Pregão Presencial, a despeito de a Câmara Municipal contar com 05 servidores, sendo 02 efetivos e 03 comissionados (evento 18.14).

Como evidenciado pela Fiscalização, o exercício da vereança é incompatível com as funções da comissão, pois a prática de atos operacionais de processamento e julgamento de licitação não faz parte do exercício da função política. Isso porque o art. 3º, inciso IV, §1º, da Lei 10.520/2002, define que a equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão.

Em harmonia com esse entendimento, apresenta-se consulta realizada perante o Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre a participação de vereadores em comissões de licitação cujo teor é o seguinte:

“2) Nas pequenas Câmaras Municipais, que disponham de reduzido quadro de pessoal, é admissível a participação de Vereador na Comissão de Licitação?”

(...) não se vislumbra como a prática de atos operacionais de processamento e julgamento de um certame licitatório poderia estar alinhada com o exercício da função política, entendida essa, conforme definição de Carmen Lúcia Antunes da Rocha, como a “competência voltada à definição de objetivos, à eleição de meios e instrumentos adequados à sua consecução, à decisão quanto ao



seu emprego e à resolução de questões postas no sistema como próprias da pessoa estatal” e que diz respeito “à direção dos caminhos a serem palmilhados pelo Estado, segundo decisão definitiva e independente tomada quanto aos objetivos a serem atingidos, para os quais são adotados meios e instrumentos tidos como válidos”.

Sendo assim, é inadmissível a participação de vereador na comissão de licitação dada a sua incompatibilidade com o exercício da função política de vereador. (TCE-PR, Tribunal Pleno, Consulta 332354/17, Rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral, 14/8/2019)

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **artigo 33, inciso III, alínea ‘b’** (infração à norma legal ou regulamentar), com proposta de aplicação de **multa**, conforme **artigos 36, parágrafo único, e 104, incisos I** (contas julgadas irregulares de que não resulte débito) e **II** (ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar), todos da **Lei Complementar Estadual 709/1993**, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.5.2** - concessão de Revisão Geral Anual (RGA) aos vereadores, em descumprimento do princípio da anterioridade, imposto pelo art. 29, inc. VI, da CF;
2. **Item B.6.2** - equipe de apoio à Comissão de Licitação composta por vereadores, em desatendimento do art. 3º, inc. IV, §1º da Lei 10.520/2002.

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da Constituição Federal¹¹, art. 33, X, da Constituição Estadual¹² e art. 2º, inc. XIII, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹³) e aprimore a gestão da Vereança nos seguintes pontos:

1. **Item A.1.1** - continue com os esforços no aperfeiçoamento do sistema de audiências públicas visando à realização de audiências para debater as leis orçamentárias, divulgando as demandas e resultados de modo a dar cumprimento ao art. 48, §1º, inc. I, da LRF;
2. **Item A.1.2** - formalize procedimentos de análise das atividades referentes ao acompanhamento da execução do orçamento e das políticas públicas municipais, em atendimento ao Regimento Interno da Câmara e à Lei Orgânica do Município;
3. **Item A.2** - aprimore o planejamento dos programas e ações do Legislativo, estabelecendo por ação de

¹¹ CF, art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

¹² CE/SP, art. 33. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

¹³ LCE 709/1993, art. 2º. Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

XIII - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;



- governo, reais indicadores e metas estimadas e realizadas, a fim de evidenciar suas principais atividades, conforme disposto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Item A.3** - adote medidas concretas para o efetivo funcionamento do Controle Interno, em obediência aos arts. 31, 70 e 74, da CF;
 - Item B.1.1** - evite repasses de duodécimos desnecessários, em atendimento ao art. 30 da Lei 4.320/1964 c/c art. 12 da LRF, princípio da exatidão orçamentária, Comunicado SDG 26/2023 e Nota Técnica SDG 167/2021;
 - Item D.1** - adeque o *site* do órgão objetivando o integral atendimento dos requisitos previstos na Lei de Acesso à Informação;
 - Item D.2** - realize corretamente os lançamentos contábeis bem como alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964), observando o Comunicado SDG 34/2009.

Oportuno que tais determinações (expedidas também com base no art. 35 da Lei Complementar Estadual 709/1993¹⁴), sejam incluídas pela SDG no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea ‘r’, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas¹⁵, para fins de **monitoramento**.

É preciso alertar que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar na reprovação das contas, conforme art. 33, §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹⁶, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, inc. VI e §1º, da mesma lei¹⁷.

É o parecer.

São Paulo, 23 de fevereiro de 2024.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-37

¹⁴ LCE 709/1993, art. 35. Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal de Contas dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias a correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

¹⁵ RITCESP, art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

II - como Diretor Geral:

r) manter cadastro específico das sanções pecuniárias aplicadas aos administradores e das recomendações, que impliquem obrigação de fazer, dirigidas à Administração.

¹⁶ LCE 709/1993, art. 33, §1º. O Tribunal de Contas poderá julgar irregulares as contas, no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feitas em processo de tomada ou prestação de contas.

¹⁷ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.

§1º. Ficará sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.

