



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO  
E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado nº 6.381/2018

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.893, DE 11 DE MAIO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE ITU. INEXISTÊNCIA DOS DIREITOS À REVISÃO GERAL ANUAL AOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS. INADMISSIBILIDADE DA VINCULAÇÃO DO ÍNDICE DE REVISÃO ANUAL APLICÁVEL AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS À REVISÃO DO SUBSÍDIO DE AGENTES POLÍTICOS (ART. 115, XI E XV, CE).**

1. Não gozam os agentes políticos municipais dos direitos à revisão geral anual (art. 115, XI, Constituição Estadual), em obséquio às regras de anterioridade da legislatura e da inalterabilidade do subsídio durante esse período (art. 29, V e VI, da Constituição Federal), iluminadas pelo princípio da moralidade administrativa (art. 111, Constituição do Estado) e atraídas pela remissão do art. 144 da Constituição Estadual aos princípios da Constituição Federal. 2. Inadmissibilidade da vinculação do índice de revisão anual de servidores públicos municipais à revisão anual do subsídio dos agentes políticos municipais. Violação aos arts. 111, 115, XI e XV, e 144, da Constituição Estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual n. 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, IV, da Constituição Federal, e, ainda, nos arts. 74, VI, e 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face do art. da Lei nº 1.893, de 11 de maio de 2017, do Município de Itu, pelos fundamentos a seguir expostos:

**I – O ATO NORMATIVO IMPUGNADO**

○ protocolado que instrui esta inicial de ação direta de inconstitucionalidade e, a cujas folhas reportar-se-á, foi instaurado pela Promotoria de Justiça do Patrimônio Público de Itu, a fim de apurar a constitucionalidade da Lei nº 1.893, de 11 de maio de 2017, daquele Município, que dispõe sobre os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, demais Agentes Políticos da Administração Direta Municipal e Superintendentes Autárquicos Municipais.

A Lei nº 1.893, de 11 de maio de 2017 possui a seguinte redação:

“Art. 1º Visando à reposição das perdas decorrentes da inflação, fica instituída a revisão geral anual prevista no art. 37, X da Constituição Federal de 1988, para o subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito Municipal, dos agentes políticos da Administração



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Pública Direta do Município da Estância Turística de Itu e Superintendentes autárquicos municipais.

Art. 2º O índice da revisão geral anual de que trata esta Lei corresponde a 4,5689% (quatro inteiros cinco mil seiscientos e oitenta e nove décimos de milésimos), com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC (IBGE), sendo o reajuste devido a partir da competência de abril de 2017, conforme autorizado pela Lei nº 1.827, de 29 de Junho de 2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e Lei nº 1.854, de 05 de dezembro de 2016 (Lei Orçamentária Anual).

Art. 3º Os valores estabelecidos nos artigos 1º e 2º desta lei somente serão alterados, mediante lei específica, quando houver reajuste nos vencimentos dos servidores públicos municipais decorrentes de aplicação de revisão geral anual, e na mesma proporção.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

A inconstitucionalidade da lei em comento reside na previsão de que os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, demais Agentes Políticos da Administração Direta Municipal e Superintendentes Autárquicos Municipais serão objeto de revisão geral anual.

## **II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE**

Os dispositivos impugnados do Município de Itu contrariam frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31, da Constituição Federal.

Os dispositivos das leis contestadas são incompatíveis com os seguintes preceitos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144, *verbis*:

“Art. 111. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

(...)

Art. 115. Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:

(...)

XI – a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data e por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso;

(...)

XV – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, observado o disposto na Constituição Federal;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

(...)

Art. 144 – Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

Note-se que o disposto nos arts. 111, 115, XI e XV, da Constituição Estadual, reproduz os arts. 37, *caput*, e incisos X e XIII, e 39, § 4º, da Constituição Federal.

De outra parte, o art. 144 da Constituição Estadual- que determina a observância pelos Municípios, não só dos princípios presentes no bojo da Carta Paulista, mas também dos princípios constantes na Constituição Federal- consiste em *“norma estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal”*, conforme averbou o E. Supremo Tribunal Federal, ao credenciar o controle concentrado de constitucionalidade, perante Tribunal de Justiça local, de lei municipal por esse ângulo (STF, Rcl 10.406-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, 31-08-2010, DJe 06-09-2010; STF, Rcl 10.500-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 18-10-2010, DJe 26-10-2010).

Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Superintendentes de Autarquias são agentes políticos do Município, não sendo, portanto, servidores públicos comuns, porquanto não têm o *status* de agentes profissionais, sendo temporariamente investidos em cargos de natureza política, por força de eleição e nomeação.

Destaca-se que a vinculação de data e índice da revisão geral anual dos subsídios dos mencionados agentes políticos é idêntica àquela



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

prevista para os servidores municipais, decorrente da Lei nº. 1.829/17 do Município de Itu (fls. 08/09).

Por estas razões, os dispositivos legais mencionados, que instituíram e implantaram o direito à revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos municipais, vinculando-a as datas e proporção adotada na revisão da remuneração dos servidores públicos municipais, padecem de inconstitucionalidade.

Violou-se o art. 115, XV, da Constituição Estadual, que reproduz o art. 37, XIII, da Constituição Federal.

Não autoriza o ordenamento constitucional à vinculação entre os subsídios dos agentes políticos municipais e o dos servidores públicos municipais para fins de revisão geral anual.

Ainda que se recuse a observância da regra da anterioridade da legislatura aos subsídios do Chefe do Poder Executivo local e seus auxiliares por interpretação literal do art. 29, V, da Constituição Federal, é absolutamente seguro que a revisão de seus subsídios deve observar o princípio da legalidade remuneratória e o regime jurídico de remuneração peculiar, eis que o direito à revisão geral anual é exclusivo dos servidores públicos.

Embora não estejam necessariamente atreladas revisão geral anual e irredutibilidade remuneratória, resulta do ordenamento jurídico positivo que tais direitos são circunscritos aos servidores públicos e agentes políticos vitalícios por ocuparem cargos profissionais, cujo regime jurídico é marcadamente distinto daqueles que transitoriamente são investidos em cargos públicos de natureza política.

A Constituição Federal não autoriza a revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos, pois, esse direito – tal e qual previsto na



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Constituição Federal (art. 37, X) e Constituição Estadual (art. 115, XI) é restrito aos servidores públicos em geral.

O ato normativo guerreado – ressalte-se - vulnera ainda a moralidade administrativa (art. 37, “caput”, Constituição Federal e 111 da Constituição Estadual).

Conforme já mencionado, os agentes políticos e os superintendes das autarquias municipais não são servidores profissionais, e a eles não se dirige a garantia da revisão geral anual que, como se infere do art. 37, X, da Constituição Federal, é direito subjetivo exclusivo dos servidores públicos e dos agentes políticos expressamente indicados na Constituição da República, ou seja, magistrados e membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas, em virtude do caráter profissional de seu vínculo à função pública.

Assim se inclina a doutrina a professar que:

“os direitos à irredutibilidade e a **revisão geral anual** são exclusiva e explicitamente consignados aos servidores públicos *stricto sensu* e aos agentes políticos investidos, estável ou vitaliciamente, em cargos isolados ou de carreira de natureza técnico-científica, **não se estendendo aos agentes políticos. Em especial, aos municipais, por colidir com a regra da fixação dos subsídios na legislatura precedente em momento anterior às eleições**” (Wallace Paiva Martins Júnior. Remuneração dos Agentes Públicos, São Paulo: Saraiva, 2009, p. 226, g.n.).

O art. 29, VI, da Constituição de 1988, edifica como decorrência do princípio da moralidade administrativa (art. 37, Carta Magna) as regras



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

da anterioridade da legislatura para fixação dos subsídios dos Vereadores e de sua inalterabilidade durante esse período. A mesma regra se estende aos demais agentes políticos.

Destaca-se que a revisão geral anual prevista no ato normativo impugnado ofende o art. 115, XI, da Constituição Estadual, que reproduz o artigo 37, X, da Constituição Federal, e que deve ser analisado em conjunto ao art. 39, § 4º, da Carta Magna. Isto porque, os agentes políticos não foram contemplados com o direito à revisão geral anual de sua remuneração, que é adstrito aos servidores públicos investidos em cargos de provimento efetivo.

Este é o entendimento pacífico no Colendo Supremo Tribunal Federal:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. REQUISITOS PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO POPULAR. LEIS QUE CONCEDERAM REAJUSTE DE AGENTES POLÍTICOS NO CURSO DA MESMA LEGISLATURA. IMPOSSIBILIDADE. 1. A jurisprudência desta Corte se orienta no sentido de que a própria ilegalidade do ato praticado configura lesividade ao erário, sendo legítima a interposição da ação popular. Precedentes. 2. O Supremo Tribunal Federal assentou que o art. 29, V, da Constituição Federal é autoaplicável, devendo o subsídio dos agentes políticos ser fixado até o final de uma legislatura para produzirem efeitos na seguinte. Precedentes. 3. Para dissentir da conclusão firmada pelo Tribunal de origem, no sentido de que o Decreto Legislativo nº 156/1996 e a Resolução nº 157/1996 implicaram



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

reajuste da remuneração dos agravantes e produziram efeitos na mesma legislatura, seria imprescindível a análise das normas locais acima mencionadas, bem como o reexame dos fatos e do material probatório constantes dos autos, providências vedadas neste momento processual (Súmulas 279 e 280/STF). 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.” (AI 745.203-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 23.06.15).

“AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES. REMUNERAÇÃO. MAJORAÇÃO. FIXAÇÃO. LEGISLATURA SUBSEQUENTE. ART. 29, V, DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. AGRAVO IMPROVIDO. I – O Tribunal de origem, ao constatar que os Atos 3 e 4/97 da Mesa da Câmara Municipal de Arapongas traduziram majoração de remuneração, agiram em conformidade com o entendimento pacífico desta Suprema Corte no sentido de que a remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no art. 29, V, da Constituição Federal. Precedentes. III – Agravo regimental improvido” (STF, AgR-AI 776.230-PR, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 09-11-2010, v.u., DJe 26-11-2010).

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADORES.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

REMUNERAÇÃO. FIXAÇÃO. LEGISLATURA SUBSEQÜENTE. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. CF/88, ART. 29, V. 1. Princípio da anterioridade - A remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente (CF, art. 29, V). Precedentes. 2. As razões do regimental não atacam os fundamentos da decisão agravada. 3. Agravo regimental improvido” (STF, AgR-RE 229.122-RS, 2ª Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, 25-11-2008, v.u., DJe 19-12-2008).

Ao apreciar Recurso Extraordinário interposto em face de ação direta de inconstitucionalidade similar, ajuizada por esta Procuradoria-Geral de Justiça, assim decidiu também o E. Supremo Tribunal Federal:

“O recurso extraordinário não merece ser provido. Isso porque a decisão preferida pelo Tribunal de origem está alinhada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que entende ser o art. 29, V, do Texto Constitucional autoaplicável, devendo o subsídio dos agentes políticos ser fixado até o final de uma legislatura para produzirem efeitos na seguinte. Confirmam-se, a propósito, o seguinte precedente:

“Prefeito. Subsídio. Art. 29, V, da Constituição Federal. Precedente da Suprema Corte. 1. Já assentou a Suprema Corte que a norma do art. 29, V, da Constituição Federal é auto-aplicável. 2. O subsídio do prefeito é fixado pela Câmara Municipal até o final da legislatura para vigorar na



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

subseqüente. 3. Recurso extraordinário desprovido.” (RE 204.889-AgR, Rel. Min. Menezes Direito). Dessa orientação não divergiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao concluir que houve ofensa ao art. 29, VI, da Constituição, na medida em que “a regra da legislatura é incompatível com a revisão geral anual”.

No mesmo sentido, e sobre a mesma controvérsia, veja-se o RE 728.870, Rel.<sup>o</sup> Min.<sup>o</sup> Cármen Lúcia.

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do RI/STF, nego seguimento ao recurso.” (RE 683133/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, J. 19/04/2016).

Portanto, a Lei nº 1.893, de 11 de maio de 2017, do Município de Itu, ao autorizar a revisão geral anual dos subsídios dos agentes públicos municipais e dos superintendentes das autarquias municipais, violou os artigos 111, 115, XI, da CE/89, bem como os artigos 29, V e VI, 37, “caput”, X e 39, § 4º, da CF/88, que devem ser observados, na forma do artigo 144 da CE/89.

### III - PEDIDO LIMINAR

Diante do exposto, evidencia-se a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, determinantes da concessão da liminar para a suspensão da eficácia dos preceitos impugnados nesta ação direta.

O *fumus boni iuris* está amplamente demonstrado na fundamentação da presente petição inicial, a revelar a indisfarçável inconstitucionalidade dos dispositivos antes apontados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

O *periculum in mora* reside no fato de que, mantida a eficácia dos preceitos legais questionados, despesas serão realizadas pelo Poder Público Municipal, as quais dificilmente serão revertidas aos cofres públicos, em função da alegação de boa-fé ou mesmo pelo caráter alimentar dos valores pagos.

A melhor solução para preservar o Erário Público é a suspensão da eficácia dos preceitos hostilizados na presente ação direta.

À luz deste perfil, requer a concessão de liminar para suspensão da eficácia, até final e definitivo julgamento desta ação, da Lei nº 1.893, de 11 de maio de 2017, do Município de Itu.

#### **IV – PEDIDO**

Diante de todo o exposto, aguarda-se o recebimento e processamento da presente ação direta, para que ao final seja ela julgada procedente, reconhecendo-se a inconstitucionalidade a Lei nº 1.893, de 11 de maio de 2017, do Município de Itu.

Requer-se, ainda, sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Senhor Prefeito Municipal de Itu, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para manifestar-se sobre o ato normativo impugnado.

Posteriormente, aguarda-se vista para fins de manifestação final.

Termos em que,

Aguarda-se deferimento.

São Paulo, 29 de junho de 2018.

**Gianpaolo Poggio Smanio**  
**Procurador-Geral de Justiça**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**Protocolado nº 6.381/2016**

1. Distribua-se a inicial da ação direta de inconstitucionalidade.
2. Oficie-se ao interessado, com o envio de cópias, comunicando-se a propositura da ação.
3. Cumpra-se.

São Paulo, 29 de junho de 2018.

**Gianpaolo Poggio Smanio**  
**Procurador-Geral de Justiça**

blo/sh