

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

Protocolado SEI nº 29.0001.0010591.2019-04

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.315, DE 30 DE JANEIRO DE 2019 E LEI  
Nº 2.316, DE 30 DE JANEIRO DE 2019, AMBAS DO MUNICÍPIO DE ÁGUAS  
DA PRATA. INEXISTÊNCIA DOS DIREITOS À REVISÃO GERAL ANUAL AOS  
AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS (PREFEITO, VICE-PREFEITO, SECRETÁRIOS  
E VEREADORES).**

1. Inexistência do direito à revisão geral anual da remuneração aos agentes políticos municipais porquanto exclusivamente conferido aos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo.
2. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e egrégio Tribunal de Justiça.
3. Violação aos arts. 111, 115, XI, e 144, da Constituição Estadual.

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual nº 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 da **Lei nº 2.315, de 30**

de janeiro de 2019 e da Lei nº 2.316, de 30 de janeiro de 2019, do Município de Águas da Prata, pelos fundamentos a seguir expostos.

## I – ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

A Lei nº 2.315, de 30 de janeiro de 2019, do Município de Águas da Prata, que “Dispõe sobre a revisão geral anual dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais para o exercício de 2019”, tem a seguinte redação (fls. 3 e 31):

Art. 1º - Os subsídios pagos ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, serão reajustados para o ano de 2.019, adotando o índice de revisão o INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) do mês de dezembro de 2.018, cujo percentual é de **4.61% (quatro, sessenta e um por cento)** – bem como resultado do PIB – Produto Interno Bruto dos últimos dois anos.

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a partir de **01 de janeiro de 2019**”.

A seu turno, a Lei nº 2.316, de 30 de janeiro de 2019, do Município de Águas da Prata, que “Dispõe sobre a revisão geral anual dos subsídios dos vereadores para o exercício de 2.019”, tem a seguinte redação (fls. 4 e 44):

Art. 1º - Os subsídios mensais pagos aos vereadores, serão reajustados para o ano de 2.019, adotando o índice de revisão o INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) do mês de dezembro de 2.018, cujo percentual é de **4.61% (quatro, sessenta e um por cento)** – bem como resultado do PIB – Produto Interno Bruto dos últimos dois anos.

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a partir de **01 de janeiro de 2019**”.

## II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

Os atos normativos impugnados do Município de Águas da Prata contrariam frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31, da Constituição Federal.

Os preceitos da Constituição Estadual violados, aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144, são os seguintes:

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;

(...)

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, da Constituição Estadual, reproduz o conteúdo dos arts. 37, *caput*, e inciso X, 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).

Neste contexto, não foram observados os seguintes preceitos da Constituição Federal:

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

(...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

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

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

(...)

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

(...)

§ 4º. O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

### **III – A INEXISTÊNCIA DO DIREITO À REVISÃO GERAL ANUAL DOS SUBSÍDIOS PERCEBIDOS POR PREFEITO, VICE-PREFEITO, SECRETÁRIOS MUNICIPAIS E VEREADORES**

Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores **são agentes políticos do Município**. Não são 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.

A Constituição Estadual não autoriza sequer a revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos, pois esse direito – tal e qual previsto na Constituição Federal (art. 37, X) e na Constituição Estadual (art. 115, XI) – é restrito aos servidores públicos em geral.

A solução dada ao tema pelos atos normativos impugnados vulnera, ainda, a legalidade e a moralidade administrativa (art. 111, Constituição Estadual).

Os agentes políticos 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 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 (Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários).

A revisão geral anual prevista nos atos normativos impugnados 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.

Nem se alegue que a vedação de reajuste não incide aos agentes políticos do Executivo, sob o entendimento de que a Constituição Federal teria imposto a observância da regra da legislatura apenas aos integrantes do Legislativo.

Com efeito, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.204.151/SP, Rel. Ministra Rosa Weber, em 06 de maio de 2019, o Supremo Tribunal Federal assentou que a vedação se destina tanto a agentes políticos do Legislativo quanto do Executivo:

“Contra o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, maneja recurso extraordinário, com base no art. 102, III, da Lei Maior, o Ministério Público do Estado de São Paulo. Aparelhado o recurso na afronta aos arts. 29, V e VI, 37, *caput*, X, e 39, §4º, da Constituição Federal.

**É o relatório.**

**Decido.**

O acórdão recorrido, ao assentar que a reserva da legislatura não se aplica ao caso de fixação dos subsídios de prefeitos e demais agentes políticos do Poder Executivo, divergiu do entendimento firmado no âmbito desta Suprema Corte, *verbis*:

“**EMENTA:** 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 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, 1ª Turma, DJe 06.8.2015).

**“EMENTA:** CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. VEREADORES. SUBSÍDIO. AUMENTO, DE FORMA RETROATIVA. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 29, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que a remuneração de Prefeito, de Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal para a legislatura subsequente, em conformidade com o art. 29, V, da Constituição Federal. 2. Caso em que inobservado o art. 29, V, da Carta Magna, pois os vereadores majoram, de forma retroativa, sua remuneração. 3. Agravo regimental desprovido”. (RE 458.413/AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, 2ª Turma, DJe 22.8.2013)

No mesmo sentido, as decisões proferidas nos seguintes recursos: RE 204.889, Rel. Min. Menezes Direito, 1ª Turma, DJe 16.5.2008, RE 229.122-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, 2ª Turma, DJe 19.12.2008 e AI 843.758-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJe 13.3.2012. Cito, ainda, monocráticas: RE 1062712, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 28.3.2019, RE 1050393, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 01.8.2018, RE 683.133, Rel. Min. Roberto Barroso,



DJe 29.4/2016, RE 1064839, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 28.02.2019, RE 1064365, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 18.12.2017, RE 979.653, Rel. Ricardo Lewandowski, DJe 26.5.2017 e RE 1002969, de minha lavra, DJe 07.11.16”.

No mesmo sentido esse E. Órgão Especial:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Osasco. **Legislação municipal que estende ao Prefeito, Vice- Prefeito e Secretários Municipais o índice de reajuste que vier a ser aplicado ao funcionalismo municipal por ocasião da revisão geral anual de vencimentos. Inconstitucionalidade caracterizada.** Violação ao disposto nos artigos 115, XV, da Constituição Estadual e 37, XIII, da Constituição Federal. Revisão dos subsídios de agentes políticos que não pode ser vinculada à dos vencimentos dos servidores. Precedentes do Órgão Especial. Ação julgada procedente. (ADI nº 2064306-51.2017.8.26.0000, Rel. Antonio Celso Aguilar Cortez, j. 20.09.17- grifo nosso).

Portanto, a **Lei nº 2.315, de 30 de janeiro de 2019** e a **Lei nº 2.316, de 30 de janeiro de 2019, do Município de Águas da Prata**, ao promoverem a revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos municipais, violaram 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.

#### **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 da **Lei nº 2.315, de 30 de janeiro de 2019** e da **Lei nº 2.316, de 30 de janeiro de 2019, do Município de Águas da Prata**.

Requer-se ainda sejam requisitadas informações ao Prefeito e à Câmara Municipal de Águas da Prata e citado o Procurador-Geral do Estado para se manifestar sobre os atos normativos impugnados, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Por fim, demonstrado à sociedade o *fumus boni iuris*, pela ponderabilidade do direito alegado, soma-se a ele o *periculum in mora*. A atual tessitura dos diplomas legais apontados como violador de princípios e regras da Constituição do Estado de São Paulo é sinal, *de per si*, para suspensão de sua eficácia até final julgamento desta ação, a fim de afastar despesas que 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.

À luz deste perfil, requer a **concessão de liminar** para suspensão da eficácia, até final e definitivo julgamento desta ação, da **Lei nº 2.315, de 30 de janeiro de 2019** e da **Lei nº 2.316, de 30 de janeiro de 2019, do Município de Águas da Prata**.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 17 de junho de 2019.

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

kb/mi

**Protocolado SEI nº 29.0001.0010591.2019-04**

**Objeto:** Lei nº 2.315, de 30 de janeiro de 2019 e Lei nº 2.316, de 30 de janeiro de 2019, do Município de Águas da Prata

1. Distribua-se a inicial da ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 2.315, de 30 de janeiro de 2019 e da Lei nº 2.316, de 30 de janeiro de 2019, do Município de Águas da Prata, junto ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.
2. Oficie-se ao interessado comunicando-se o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade.
3. Cumpra-se.

São Paulo, 17 de junho de 2019.

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

kb/mi