EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Protocolado n. 78.557/17

Ementa: **CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 4º DA LEI N. 2.219, DE 04 DE OUTUBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO. AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS. SUBSÍDIOS. REVISÃO. REGRA DA LEGISLATURA. VINCULAÇÃO.**

Incompatibilidade com os arts. 111, 115, XI e XV, e 144 da Constituição Estadual, do art. 4º da Lei n. 2.219, de 04 de outubro de 2012, do Município de São Sebastião, que prevê a revisão geral anual do subsídio dos agentes políticos municipais vinculada ao índice e ao momento da concedida aos servidores públicos municipais.

O **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, em conformidade com o disposto nos arts. 125, § 2º, e 129, IV, da Constituição Federal, e 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 este Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face **do art. 4º da Lei n. 2.219, de 04 de outubro de 2012, do Município de São Sebastião**, pelos fundamentos a seguir expostos:

I - O PRECEITO NORMATIVO IMPUGNADO

Em 04 de outubro de 2012 foi editada a Lei n. 2.219 no Município de São Sebastião que dispõe sobre a fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo para a legislatura de 2013 a 2016 (fls. 22/23) e cujo art. 4º tem o seguinte teor:

> Artigo 4º. Os subsídios ora fixados serão reajustados na forma do artigo 37, X, da Constituição Federal, adotando-se como índice aquele concedido na revisão geral dos Servidores Públicos Municipais, em sua data própria.

II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

O preceito enfocado da lei municipal contraria 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, e é incompatível com os seguintes preceitos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144, e que assim estabelecem:

> Artigo 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.

.....

Artigo 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;

.....

> Artigo 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.

Convém, inicialmente, obtemperar que o art. 144 da Constituição Estadual, que determina a observância na esfera municipal, além das regras da Constituição Estadual, dos princípios da Constituição Federal, é denominado "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", como averbou o Supremo Tribunal Federal ao credenciar o controle concentrado de constitucionalidade 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).

Daí decorre a possibilidade de contraste de lei ou ato normativo local com o art. 144 da Constituição Estadual por sua remissão à Constituição Federal e a seu art. 29, V e VI.

O Supremo Tribunal Federal enuncia a necessidade de respeito às regras da anterioridade da legislatura na fixação de subsídios de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores e de sua inalterabilidade durante esse interstício - decorrentes dos princípios de moralidade e impessoalidade (que interditam a outorga de benesses indevidas pela alteração das regras previamente definidas) - bem como a inexistência em prol desses agentes públicos da revisão geral anual:

"CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. VEREADORES: REMUNERAÇÃO: FIXAÇÃO: LEGISLATURA SUBSEQÜENTE. C.F., art. 5°, LXXIII; art. 29, V. PATRIMÔNIO MATERIAL DO PODER PÚBLICO. MORALIDADE ADMINISTRATIVA: LESÃO. I. - A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente. C.F., art. 29, V. Fixando os Vereadores a sua própria remuneração, vale dizer, fixando essa remuneração para viger na própria legislatura, pratica ato inconstitucional lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, que constitui patrimônio moral da sociedade. C.F., art. 5°, LXXIII. II. - Ação popular julgada procedente. III. - R.E. não conhecido" (STF, RE 206.889-MG, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, 25-03-2017, v.u., DJ 13-06-1997, p. 26.718).

"o subsídio do prefeito é fixado pela Câmara Municipal até o final da legislatura para vigorar na subsequente" (STF, RE 204.889-SP, 1ª Turma, Rel. Min. Menezes Direito, 26-02-2008, m.v., DJe 16-05-2008).

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SUBSÍDIOS DE PREFEITO E VEREADORES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Fixação para legislatura subsequente. Princípio da anterioridade. Precedentes. 2. O Tribunal *a quo* não julgou válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição da República. Inadmissibilidade do recurso pela alínea c do art. 102, inc. III, da Constituição da República. Precedente" (STF, AgR-RE 484.307-PR, 1ª Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, 23-03-2011, v.u., DJe 08-04-2011).

"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. 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).

"Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão assim ementado:

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS N°S 2.044 E 2.045, AMBAS DE 25 DE FEVEREIRO DE

2015, DO MUNICÍPIO DE PENÁPOLIS, QUE TRATAM, RESPECTIVAMENTE, DO REAJUSTE DOS SUBSÍDIOS DO PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES PARA O ANO DE 2015 – PRODUÇÃO NORMATIVA QUE REAJUSTOU O SUBSÍDIO DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS, COM EFEITO RETROATIVO A JANEIRO/2015, TENDO POR BASE O IPCA/IBGE DO INTERSTÍCIO DOS ÚLTIMOS DOZE MESES, EM 6,59% - INEXISTÊNCIA, NA HIPÓTESE, DE VEDADA VINCULAÇÃO AO REAJUSTE DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS, A RIGOR DO QUE DISPÕEM OS ARTIGOS 37, INCISO XIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, E 115, INCISO XV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO – CONTRASTE MATERIAL, TODAVIA, DA LEI N° 2.044, QUE TRATA DO REAJUSTE DOS MEMBROS DO LEGISLATIVO MUNICIPAL, VERIFICADO PELO DESRESPEITO À 'REGRA DA LEGISLATURA', INSERIDA NO ARTIGO 29, INCISO VI, DA MAGNA CARTA – CRITÉRIO DE REVISÃO GERAL ANUAL QUE NÃO SE MOSTRA COMPATÍVEL COM O SISTEMA REMUNERATÓRIO DOS AGENTES POLÍTICOS DO LEGISLATIVO MUNICIPAL (ARTIGO 115, INCISO XI, DA CARTA

BANDEIRANTE) – PRECEDENTES DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL E, TAMBÉM, DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 111, 115, INCISO XI, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO – ÓBICE, PORÉM, QUE NÃO SE AFERE EM RELAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL, À LUZ DO ARTIGO 29, INCISO V, DA CARTA MAGNA – PRECEDENTES – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE' (págs. 248-249 do documento eletrônico 2, grifos no original).

Neste RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição Federal, sustenta-se, em suma, violação aos arts. 29, V e VI; e 37, caput e X e; 39, § 4°, da mesma Carta. Nesse caso, alega-se que:

'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).

[...]

Portanto, o v. Acórdão recorrido, ao afastar a inconstitucionalidade da lei municipal que concedeu revisão geral anual a Prefeito e Vice-Prefeito, violou os artigos 29, V e VI, 37, 'caput', X e 39, § 4°, da Constituição Federal [...]' (págs. 328 e 330 do documento eletrônico 2).

Por oportuno, trago à colação trecho do voto condutor do acórdão recorrido:

'Ação direta de inconstitucionalidade voltada contra Leis n°s 2.044 e 2.045, ambas de 25 de fevereiro de 2015, do Município de Penápolis, que tratam, respectivamente, do reajuste dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores do Município para o ano de 2015.

[...]

Na hipótese sub examen, indeclinável o reconhecimento da inconstitucionalidade apenas da Lei n° 2.045/2015, em prestígio ao posicionamento adotado no C. Supremo Tribunal , ausente contraste em relação à Lei n° 2.044/2015.

[...]

Todavia, revela-se o contraste material da Lei n° 2.045/2015 (que disciplina o reajuste dos Vereadores) com o texto

constitucional por violação à regra da legislatura, inserida no artigo 29, inciso VI, da Carta Magna, a seguir transcrito, de observância obrigatória no âmbito municipal por força do artigo 144 da Constituição Paulista:

[...]

O mesmo óbice, todavia, não é constatado em relação à Lei Municipal nº 2.044/2015, que estabelece o reajuste destinado aos agentes políticos do Executivo, uma vez que a Magna Carta impõe a observância da regra da legislatura apenas aos integrantes do Legislativo, como expressamente aponta o inciso VI, do artigo 29, obrigatoriedade não contida no inciso precedente que envolve membros da Administração Municipal, [...]' (págs. 249; 254; 266-267 documento eletrônico 2, grifos no original).

A pretensão recursal merece acolhida.

Isso porque o acórdão recorrido não está em harmonia com o entendimento do Supremo Tribunal Federal 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, VI, da Constituição Federal. Nesse sentido, cito os seguintes julgados de ambas as Turmas desta Suprema Corte:

'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, Primeira Turma).

'Ementa: 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 subsequente.

3. Recurso extraordinário desprovido' (RE 204.889/SP, Rel. Min. Menezes Direito, Primeira Turma).

'VEREADORES. REMUNERAÇÃO. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 29, INCISO V. E da competência privativa da Câmara Municipal fixar, até o final da legislatura, para vigorar na subsequente, a

remuneração dos vereadores. O sistema de remuneração deve constituir conteúdo da Lei Orgânica Municipal - porque se trata de assunto de sua competência -, a qual, porem, deve respeitar as prescrições estabelecidas no mandamento constitucional (inciso V do artigo 29), que é norma de eficácia plena e auto-aplicável. Recurso extraordinário não conhecido (RE 122.521/MA, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma).

'Ementa: CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADORES. 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' (RE 229.122-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma).

Por fim, cito, também, o RE 206.889/MG, Rel. Min. Carlos Velloso.

> Isso posto, dou provimento ao recurso extraordinário (art. 21, § 2°, do RISTF), para reconhecer a inconstitucionalidade da Lei 2044/15 do Município de Penápolis. Por fim, deixo de majorar os honorários recursais previstos no art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, uma vez que não foram fixados pelo juízo de origem" (STF, RE 1.013.779-SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 30-11-2016, DJe 06-12-2016).

Ora, o recurso à revisão geral anual é estratégia dissociada da ética para os dirigentes supremos dos Municípios majorem seus próprios subsídios.

E também é assente a inadmissibilidade de vinculação de vencimentos e de revisões ou reajustes:

> "DIREITO CONSTITUCIONAL. VINCULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS LOCAIS À REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. INADMISSIBILIDADE. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/1973. 1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal, no sentido da inconstitucionalidade de vinculação dos subsídios devidos aos agentes políticos locais (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores) à remuneração estabelecida em favor dos servidores públicos municipais. 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido" (STF, AgR-RE 892.854-SP, 1ª Turma, Rel. Min. Rosa Weber, 09-12-2016, v.u., DJe 19-12-2016).

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO - VINCULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS LOCAIS À REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS - INADMISSIBILIDADE - EXPRESSA VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 37, XIII) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. -

Revela-se inconstitucional a vinculação dos subsídios devidos aos agentes políticos locais (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores) à remuneração estabelecida em favor dos servidores públicos municipais. Precedentes" (STF, AgR-RE 411.156-SP, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, 29-11-2011, v.u., DJe 19-12-2011).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 5°, DA LEI N° 2.511, DE 06.06.2008 E LEI N° 2.778, DE 20.04.2011, DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAREMA - Vulneração dos artigos 5°, *caput* e parágrafo segundo, 111, 115, XI, XV, XVII e 144, todos da Constituição Estadual - As leis impugnadas vinculam os subsídios dos vereadores aos dos servidores públicos municipais, em inequívoca ofensa ao artigo 115, XI, XV e XVII, da Constituição Estadual - A vinculação, ao implicar reajuste automático dos subsídios dos vereadores sempre que aumentado os subsídios dos servidores, à revelia de qualquer deliberação ou atenção à realidade local, agride a autonomia do Município e o próprio pacto federativo positivado nos artigos 1°, 18 e 29 da Constituição Republicana, aplicáveis ao

> Município por força do art. 144 da Constituição Estadual - Além disso, as Leis provocam alterações dos subsídios dos vereadores no curso do mandato, a regra da legislatura, segundo a qual a remuneração dos vereadores será fixada pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente - Precedentes do E. STF e do C. Órgão Especial do TJSP – Inconstitucionalidade do artigo 5°, da Lei n° 2.511, de 06 de junho de 2008 e a integralidade da Lei n° 2.778, de 20 de abril de 2011 decretada" (TJSP, ADI 0194032-25.2011.8.26.0000, Rel. Des. Renato Nalini, 08-08-2012, v.u.).

Ora, ao estender idênticos índice e momento de revisão geral anual dos servidores públicos aos agentes políticos do Poder Executivo, a norma implicou a vinculação de remuneração expressamente proibida no inciso XV do art. 115 da Constituição Estadual.

Ademais, não assiste aos agentes políticos do Poder Executivo o direito à revisão geral anual exclusivamente previsto aos agentes públicos profissionais, o que, portanto, substancia incompatibilidade com o inciso XI do art. 115 da Constituição Estadual.

Da remissão contida no art. 144 da Constituição Estadual ao inciso V do art. 29 da Constituição Estadual resultam as regras da anterioridade da legislatura para fixação do subsídio de agentes políticos municipais do Poder Executivo e da inalterabilidade desse valor durante a

legislatura, o que, portanto, caracteriza incompatibilidade com o mencionado art. 144, não bastasse a violação aos princípios de moralidade e impessoalidade constantes do art. 111 da Constituição Paulista.

III - PEDIDO

Face ao exposto, requer-se o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade **do art. 4° da Lei n. 2.219, de 04 de outubro de 2012, do Município de São Sebastião**.

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

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 28 de novembro de 2017.

Gianpaolo Poggio Smanio

Procurador-Geral de Justiça

wpmj