

Autos nº 1006575-03.2019.8.26.0176

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

MMª. Juíza,

Trata-se de ação popular ajuizada por João Caetano da Paixão, em face de Município de Embu das Artes, Claudinei Alves dos Santos, Câmara Municipal da Estância Turística de Embu das Artes, representada por Hugo do Prado Santos.

Em síntese, alega o autor que, a Câmara Municipal, ao alterar a Lei Orgânica do Município de Embu das Artes e editar a Lei Complementar Municipal nº 399, de 17 de outubro de 2019, reajustou os subsídios dos vereadores, à título de Revisão Geral Anual, além de vincular a revisão dos subsídios à remuneração dos servidores públicos, o que seria vedado pela Constituição Federal e Estadual e estaria provocando prejuízos ao erário.

Aduz que, contrariamente ao previsto na Constituição Estadual (art. 115, XI), as leis municipais preveem que os subsídios dos agentes políticos do poder público e da Câmara Municipal serão corrigidos na mesma data e percentual concedidos aos servidores públicos municipais.

Assim, busca com a presente ação, o provimento popular, em defesa do interesse público, visando a suspensão do reajuste inconstitucional dos subsídios. Requer ainda o deferimento da tutela antecipada de urgência, determinando a imediata suspensão dos pagamentos, à maior, dos subsídios dos agentes políticos. Ao final, requereu a procedência do feito a declaração de inconstitucionalidade incidental do art. 15, inciso XIII, da Lei Orgânica Municipal e do art. 1º da LC 399/2019.

Decisão judicial deferiu liminarmente a suspensão dos efeitos decorrentes do art. 15, inciso XIII, da Lei Orgânica Municipal e do art. 1º da LC 399/2019, exclusivamente no que se refere à revisão geral anual dos agentes políticos, devendo o valor dos subsídios dos vereadores retornar aos patamares

previstos na Lei de reajuste dos subsídios fixada na legislatura anterior (fls. 107/109).

O autor popular informou que o índice de revisão geral anual teria sido concedido também as secretários municipais, prefeito e vice-prefeito (Fls. 111/113).

O Município de Embu das Artes ofereceu contestação. Em suma, argumentou que os pedidos de declaração de inconstitucionalidade no que se refere ao art. 15, inciso XIII, da Lei Orgânica Municipal e art. 1º da LC 399/2019, visa substituir a ação direta de inconstitucionalidade estadual. Argumentou que a Lei Orgânica tem natureza jurídica de norma geral e abstrata, não sendo passível de controle de constitucionalidade por ação popular. Preliminarmente, aduziu pela ilegitimidade passiva do Município de Embu das Artes, vez que somente a Câmara pode fixar subsídios aos vereadores. Assim, requereu a extinção do feito quanto à Municipalidade. No mérito, aduziu que é viável a revisão geral anual de prefeitos e secretários municipais. Requereu a extinção do processo sem resolução do mérito (fls. 126/134).

Em réplica, o autor popular reiterou suas alegações (fls. 229/241).

A Câmara foi citada e não ofertou contestação (fl. 124).

É o relatório.

Verifico que o feito está maduro para julgamento, não havendo necessidade de outras provas, com fulcro no art. 355, inciso I, do Código de Processo Civil.

Preliminar. Município representado pela pessoa do prefeito. Legitimidade Passiva. Regularidade.

A legitimidade passiva do Município de Embu das Artes encontra fundamento no art.

6º, §3º, da Lei 4717/65, por se tratar de ente público que teria sido supostamente lesado. Dispõe o caput do referido artigo 6º da Lei nº 4.717/65: *A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.*

Os atos que teriam originado os reajustes objeto deste feito são: art. 15, inciso XIII, da Lei Orgânica Municipal e do art. 1º da LC 399/2019.

Note-se que as leis foram aprovadas pela Câmara Municipal e sancionadas pelo Prefeito Municipal. Portanto, demonstrada a legitimidade passiva.

Passo ao mérito.

A ação popular deve ser reconhecida como procedente, eis que, de fato, necessária declaração incidental de inconstitucionalidade e sustação dos efeitos do art. 15, inciso XIII, da Lei Orgânica Municipal e do art. 1º da LC 399/2019, por violação a comandos e princípios constitucionais. Justifico.

Em que pesem os diversos debates sobre a matéria, sacramentado o superior entendimento de que deve ser respeitada a anterioridade da legislatura para a majoração dos subsídios em análise.

Em princípio, tanto a Constituição Federal, no art. 29, inciso VI, c.c art. 144, quanto a Constituição do Estado de São Paulo no art. 115, inciso XI, indicam regramentos de necessária observância do Princípio da Anterioridade, para propositura de lei sobre subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores, evidenciando-se, assim, o vício indicado na ação do Município.

A revisão geral anual não possibilita aos agentes políticos o reajuste de seus próprios subsídios para mesma legislatura. Nesse sentido:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. Ação popular. Cabimento. Requisitos. Tema 836 da repercussão geral. Reexame de fatos e provas. Súmula 279 do STF. Alegada afronta à reserva de plenário prejudicada. Posterior remessa ao órgão especial. Lei municipal 13.117/2001.

Art. 29, V, da CF (redação dada pela EC 19/98). Vício de iniciativa. Fixação de subsídios do executivo municipal. Competência da câmara municipal. Decisão recorrida que se amolda à jurisprudência do STF. Art. 93, IX, da CF. Tema 339 da repercussão geral. Julgamento monocrático pelo relator. Possibilidade. Agravo regimental a que se nega provimento. Desprovimento do agravo regimental. 1. O Relator pode decidir monocraticamente pedido ou recurso manifestamente inadmissível, improcedente ou contrário à jurisprudência dominante ou a Súmula desta Corte, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF. 2. A questão debatida no acórdão recorrido, referente a um dos pressupostos da ação popular (comprovação da lesividade ao patrimônio público), já foi objeto de análise por este Supremo Tribunal Federal que, ao apreciar o ARE 824.781, Rel. Min. Dias Toffoli, sob a sistemática da repercussão geral, Tema 836, reconheceu a existência da repercussão geral da questão constitucional suscitada e, no mérito, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria. 3. Na oportunidade restou fixada a seguinte tese: “Não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe.” 4. A análise da questão suscitada no apelo extremo, relativa ao manejo da ação popular para fins políticos, demandaria o reexame de fatos e provas, nos termos da Súmula 279 do STF, o que impede o trânsito do apelo extremo. 5. No que tange à reserva de plenário, verifica-se que os recursos extraordinários foram interpostos antes do julgamento dos embargos de declaração que determinaram a remessa dos autos ao Órgão Especial, a fim de que fosse analisado o incidente de inconstitucionalidade, de modo que a posterior declaração de inconstitucionalidade foi proferida por órgão constitucionalmente competente para o feito. Assim, prejudicada, a análise da alegada afronta ao art. 97 da CF. 6. **A decisão recorrida está em harmonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que a remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais deve ser fixada mediante lei de iniciativa da Câmara Municipal para a legislatura subsequente, em face do art. 29, V, do Texto Constitucional. Precedentes.** 7. Ao julgar o AI-QO-RG 791.292, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe 13.8.2010, o Plenário assentou a repercussão geral do Tema 339, referente à negativa de prestação jurisdicional por ausência de fundamentação, e reafirmou a jurisprudência segundo a qual o art. 93, IX, da CF exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas, nem que sejam corretos os fundamentos da decisão. 8. Agravo regimental a que se nega provimento.” (STF - Ag.Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo: ARE 1196914 SP 9186852- 09.2005.8.26.0000, Data de publicação: 23/08/2021), Grifo nosso.

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. **Fixação de subsídios do executivo municipal. Princípio da anterioridade da legislatura. Observância obrigatória. Decisão**

recorrida que se amolda à jurisprudência do STF. Desprovemento do agravo regimental. 1. A remuneração de quaisquer agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e do 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, CF). Precedentes. 2. A decisão recorrida está em harmonia com a jurisprudência que, recentemente, consolidou-se na Corte. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - Ag.Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo: ARE 1292905 MS 1413949-09.2017.8.12.0000, Data de publicação: 19/03/2021) – Grifo nosso.

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Expressão 'e os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais' constante do inciso X do artigo 81 da Lei nº 2.048, de 26-10-2005, na redação dada pela Lei nº 3.361, de 6-10-2020, do Município de Patrocínio Paulista; artigo 2º da Lei nº 3.045, de 11-7-2016, do Município de Patrocínio Paulista; e expressão 'ao Presidente da Câmara Municipal e aos Vereadores,' contida no artigo 1º da Lei nº 3.155, de 27-10-2017, na redação dada pela Lei nº 3.181, de 4-4-2018, do Município de Patrocínio Paulista – **Sistema remuneratório do prefeito, viceprefeito, secretários municipais e vereadores – Reajuste na mesma data e com mesmo índice em que for procedida a revisão geral anual da remuneração dos servidores. 1. Reajuste dos subsídios atrelado à revisão anual concedida aos servidores públicos. Prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores não são servidores públicos, são agentes políticos. O vínculo que tais agentes mantêm com o Estado é de natureza política, e não profissional.** Daí o sistema remuneratório dos agentes políticos possuir especificidades e disciplina própria, distinto do regramento aplicável aos funcionários públicos em geral. Nosso sistema constitucional proíbe o reajuste automático dos subsídios em função da revisão anual concedida aos servidores públicos. Precedentes do STF e do Órgão Especial. **2. Regra da legislatura. Subsídios do prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores serão fixados ou reajustados pela Câmara Municipal para a legislatura subsequente, artigo 29, V e VI, da CF/88. Precedentes do STF.** 3. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente, com ressalva." (TJ-SP- Direta de Inconstitucionalidade: ADI SP 2003712-32.2021.8.26.0000, Data de publicação: 23/09/2021) – Grifo nosso.

Com fulcro no artigo 29, inciso VI, da Carta Magna¹, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que, para o reajuste anual dos subsídios, é necessário observar o princípio da anterioridade, a fim de que o reajuste somente seja concedido na legislatura subsequente, circunstância que, pelo constante nos autos, não foi respeitada pela legislação em análise.

Desrespeitado o princípio da anterioridade, inegável que o reajuste dos subsídios

realizado pelas Leis Municipais ocasionou ato lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa, tornando-se imperiosa a suspensão dos valores que vem sendo pagos indevidamente aos agentes políticos.

Nesse diapasão, em que pesem as alegações dos contestantes, verifica-se a presença de lesão ao patrimônio público e à moralidade face ao desrespeito ao princípio da anterioridade, circunstância que leva ao reconhecimento incidental da inconstitucionalidade do reajuste dos subsídios dos agentes públicos em análise, sendo irrelevante, sob este viés, a presença de desvio de finalidade ou má-fé do Administrador.

Isto porque a Lei nº 4.717/1965, que disciplina a ação popular, expõe, em seus artigos 2º e 3º, diversas irregularidades que podem tornar nulos atos lesivos ao patrimônio público, sendo o desvio de finalidade apenas uma dessas irregularidades. *In casu*, salvo melhor juízo, constata-se que o ato impugnado contém ilegalidade em seu objeto, já que resulta em violação à legislação aplicável.

Por outro lado, o ordenamento constitucional não autoriza a vinculação entre os subsídios dos agentes políticos municipais e dos servidores públicos para fins de revisão geral anual.

Em outras palavras, em relação aos agentes políticos deve-se observar regras próprias de reajustes.

De fato, a função dos agentes políticos na Administração Municipal não pode ser equiparada a de servidor público e, por isso, o funcionário não pode servir de baliza para autorizar a concessão de aumento de subsídios aos membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação do artigo 4º da Lei n. 5.114, de 15 de junho de 2018, art. 3º da Lei n. 5.116, de 15 de junho de 2018, art. 4º da Lei n. 4.962, de 30 de setembro de 2016 e parágrafo único do art. 1º, da Resolução n. 06, de 1º de janeiro de 2016, todos do Município de Itatiba que dispõem sobre a revisão anual dos subsídios dos Vereadores, Prefeitos, Vice-Prefeito e Secretários Municipais. Alegação de ofensa às disposições dos artigos 111, 115, inciso XI e XV, e 144 da Constituição Estadual. Reconhecimento. **Revisão que não pode ficar atrelada aos mesmos índices e à mesma data da revisão geral anual dos servidores públicos, porque esse vínculo de revisão (entre os subsídios e os vencimentos) configura ofensa ao art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal e art.**

115, XV, da Constituição Estadual. Precedentes deste C. Órgão Especial e do STF. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente, com efeito "ex tunc", ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé até a data da concessão da liminar, diante da natureza alimentar dessa verba (ADI 2227589-22.2018.8.26.0000).

AÇÃO POPULAR Agentes Políticos – Subsídios – Revisão geral anual – Princípio da anterioridade da legislatura – Aplicabilidade – Poder Executivo – Impossibilidade – Vinculação – Reajustes – Índices e data base – Identidade – Servidores municipais – Pagamento – Suspensão – Liminar – Possibilidade: – Os subsídios dos agentes políticos do Executivo podem ser reajustados anualmente, mas é vedada a vinculação ao mesmo índice e data base adotados para os servidores municipais. (TJSP; Agravo de Instrumento 2136451-03.2020.8.26.0000; Relator (a): Teresa Ramos Marques; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Cruzeiro - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 03/08/2020; Data de Registro: 04/08/2020).

Por tais razões, evidente a inconstitucionalidade do art. 15, inciso XIII, da Lei Orgânica Municipal e do art. 1º da LC 399/2019, indicando, por consequência, a inadequação do proceder do poder público ao aplica-la supervenientemente com os novos reajustes concedidos aos servidores municipais.

Ante o exposto, reconhecida a inconstitucionalidade, requer o Ministério Público a procedência dos pedidos elencados na ação popular para declarar a nulidade do art. 15, inciso XIII, da Lei Orgânica Municipal e do art. 1º da LC 399/2019 e determinar ao Município de Embu das Artes que os subsídios dos agentes políticos sejam readequados para os patamares anteriores à sua edição.

Embu das Artes, data na margem.

Camila Bonafini Pereira

Promotora de Justiça

Ana Carolina de Oliveira Chaves