



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Presidente

Natureza: Recurso Extraordinário

Processo n. 2121420-69.2022.8.26.0000

Recorrente: Prefeito do Município de Caraguatatuba

Recorrido: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Nos autos do RE nº 1.344.400, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de repercussão geral da questão relativa à constitucionalidade de lei municipal que preveja revisão geral anual do subsídio de agentes políticos na mesma legislatura, o que ensejou a edição do tema nº 1.192, de seguinte redação:

"Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 29, V e VI, 37, X, e 39, §4º, da Constituição Federal a constitucionalidade das Leis 3.056/2019 e 3.114/2020 do Município de Pontal/SP, que preveem revisão geral anual do subsídio mensal do Prefeito e do Vice-Prefeito, considerando-se os princípios da moralidade administrativa, da anterioridade da legislatura e da inalterabilidade do subsídio durante o mandato eletivo. "

Como o caso concreto está em harmonia com o referido tema, com o permissivo do artigo 1.030, inciso III, do Código de Processo Civil, determino o **sobrestamento do recurso extraordinário** até o definitivo pronunciamento do Supremo Tribunal Federal.

Intimem-se.

São Paulo, 22 de fevereiro de 2023.

RICARDO ANAFE
Presidente do Tribunal de Justiça

Nº de ordem do processo na sessão de julgamento Não informado

Registro: 2022.0000962975

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2121420-69.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, VICO MAÑAS, FIGUEIREDO GONÇALVES, RUY COPPOLA, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, JACOB VALENTE E JAMES SIANO.

São Paulo, 23 de novembro de 2022.

COSTABILE E SOLIMENE
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Órgão Especial - Ação Direta de Inconstitucionalidade

Autos n. 2121420-69.2022.8.26.0000

Autor: Procurador-Geral de Justiça

Interessados: Prefeito e Câmara Municipal de Caraguatatuba

Voto n. 54.662

Ação direta em face da lei n. 2.589, de 15/12/2021, de Caraguatatuba, que “dispõe sobre a revisão geral anual dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais do Município de Caraguatatuba”. Matéria pacificada no STF e neste Órgão Especial. Inconstitucionalidade. Pretensão de recomposição dos subsídios desgastados pela inflação do período. Impossibilidade. Prefeito, vice-prefeito e secretários municipais 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. Moralidade pública e anterioridade. Regra do mandato. Ação procedente.

O e. Procurador-Geral de Justiça promoveu esta ação direta de inconstitucionalidade em face da lei n. 2.589, de 15/12/2021, de Caraguatatuba, que “*dispõe sobre a revisão geral anual dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais do Município de Caraguatatuba*”. Explicou suas razões a partir de

fl. 4, *verbis*:

“(…)

Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores e Secretários 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.

Por essas razões, o ato normativo em análise, que fixou os subsídios dos agentes políticos à margem da regra da anterioridade da legislatura, viabilizando, em última análise, a revisão geral anual dos subsídios, padece de inconstitucionalidade.

O art. 29, VI, da Constituição Federal edifica como decorrência do princípio da moralidade administrativa (art. 37, da 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 municipais (art. 29, V, Constituição Federal) – Prefeito, Vice Prefeito e Secretários.

A contrariedade a essas regras implica inconstitucionalidade da legislação local, por violação ao art. 144 da Constituição Estadual em virtude de sua remissão aos princípios estabelecidos na Constituição Federal, entre eles as normas de pré-ordenação da autonomia dos entes federados, como as do art. 29, V e VI, da Carta Magna, observado a tese fixada em repercussão geral (Tema 484)”.

Então, por tais razões, requereu literalmente fosse a presente ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei n. 2.589, de 15 de dezembro de 2021, do Município de Caraguatatuba.

A demanda foi processada sem antecipação de tutela (fl. 43).

Citada, a Procuradoria Geral do Estado se manteve silente (fl. 61).

Também a Câmara Municipal ficou em silêncio (fl. 65).

O Prefeito sustentou que o texto estava em consonância com a Carta, porque trata tão apenas da reposição inflacionária do período antecedente (fls. 52/57).

O Subprocurador-Geral de Justiça opinou pela procedência (fls. 70/76).

É o resumo do quanto necessário.

Voto n. 54.662

Inicialmente, transcrevo o texto da lei em comento, a partir do constante de fls. 2 e 29:

“Art. 1º. Fica concedido revisão geral anual dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários

Municipais do Município de Caraguatatuba, de que trata o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, aplicando os índices concedidos aos servidores municipais relativamente aos exercícios de 2019 (4,00432%); 2020 (2,55458%) e 2022 (11,079560%).

Art. 2º. As despesas decorrentes da aplicação desta Lei onerarão recursos próprios consignados no orçamento Municipal.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário e, seus efeitos à data de 1 de janeiro de 2022”.

Desde logo, peço vênica para propor a procedência da ação, de molde a fazer prevalecer orientações neste mesmo sentido, tanto do colendo Supremo Tribunal Federal como deste Órgão Especial, incidentes o disposto nos artigos 489, § 1º, VI, 926 e 927 do novo Código de Processo Civil, ausente qualquer razão para decidir de modo diverso dos

precedentes.

Ficou pacificado que os agentes políticos beneficiados pela lei em comento não se equiparam aos quadros regulares do funcionalismo, estes sim atingidos pelas correções periódicas.

Explico.

Em 23/11/2020, o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do RE 1217439 AgR-EDv / SP, então relator o Ministro Edson Fachin, acerca do mesmo tema, fixou diretriz, confira-se:

*“EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM
AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO
EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL.
AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI
5.616/2018, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS.
FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DO EXECUTIVO
MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA*

ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. ACÓRDÃO EMBARGADO DIVERGENTE DA ORIENTAÇÃO DO PLENÁRIO. EMBARGOS ACOLHIDOS. 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. Deve-se acolher os embargos de divergência quando o acórdão embargado destoa não apenas do aresto paradigma, mas também da jurisprudência que, posteriormente, consolidou-se na Corte. Hipótese em que a divergência restou demonstrada. 3. Embargos de divergência acolhidos para dar provimento ao recurso extraordinário, a fim de declarar a inconstitucionalidade da lei municipal”.

Sobredito julgamento resolveu disparidades, tornando-se marco divisório entre o *antes* e o *depois* acerca do tema.

Aliás, os embargos de divergência ora destacados remeteram ainda a outros processos de mesma substância, especialmente, em primeiro plano, ao RE 1236916, relator o Ministro Luiz Fux, j. 3/4/2020, cuja ementa faço constar deste voto, *verbis*:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º DAS LEIS 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 E 11.692/2018 DO MUNICÍPIO DE SOROCABA – SP. SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES. FIXAÇÃO DE SUA REMUNERAÇÃO. DECLARAÇÃO,

PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL APENAS EM RELAÇÃO AOS VEREADORES. REVISÃO DE SUBSÍDIOS DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, PREFEITO E VICE-PREFEITO. OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. FIXAÇÃO PARA A LEGISLATURA SUBSEQUENTE. ARTIGO 29, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL. RECURSO PROVIDO. 1. *Os subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito serão fixados pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no artigo 29, inciso V, da Constituição da República.* 2. *In casu, revela-se contrária à ordem constitucional a*

revisão dos subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito prevista no artigo 3º das Leis 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018 do Município de Sorocaba – SP. Precedentes do STF. 3. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º das Leis 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018 do Município de Sorocaba – SP”.

E existem outros mais:

“Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Constitucional. Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores. Fixação da remuneração. Obrigatoriedade de ser feita na legislatura anterior para vigorar na subsequente. Princípio da anterioridade. Precedentes. 3.

Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão recorrida. 4. Agravo regimental a que se nega provimento” (AI 843758 AgR, relator o Ministro Gilmar Mendes, j. 28/2/2012)

“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, AI 776230 AgR, relator Ministro Ricardo Lewandowski, j. 9/11/2010).

Também, como dito, neste Órgão Especial prevalece mesma orientação, confira-se o resultado da ADI 2003712-32.2021.8.26.0000, relator o Desembargador Carlos Bueno, j. 15/9/2021, v.u.:

“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, vice-prefeito, 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".

Vale dizer, a concessão da revisão geral anual dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e Secretários Municipais afrontou os princípios da moralidade, impessoalidade e anterioridade, previstos nos artigos 111, 115, XI e 144 da CE/89 e no artigo 29, VI, da CF/88, sendo, pois, de rigor o reconhecimento da procedência da ação para declarar inconstitucional a lei indicada na exordial. Não está permitida a recomposição inflacionária anual, como agitado na resposta do

Chefe do Executivo Municipal. A legislação constitucional não equipara o corpo funcional regular aos agentes políticos, leia-se o disposto no artigo 115, XI da Constituição paulista:

“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”.

A circunstância foi apontada com precisão no r. parecer ministerial que encerrou a instrução, e cuja substância, porque congruente com a leitura do problema pelo Pretório

Excelso, perfilhamos *per relationem, verbis*:

“(…)

O art. 29, VI, da Constituição Federal edifica como decorrência do princípio da moralidade administrativa (art. 37, da 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 municipais (art. 29, V, Constituição Federal) – Prefeito, Vice-prefeito e Secretários.

A contrariedade a essas regras implica inconstitucionalidade da legislação local, por violação ao art. 144 da Constituição Estadual em virtude de sua remissão aos princípios estabelecidos na Constituição Federal, entre eles as normas de pré-ordenação da autonomia dos entes federados, como as do art. 29, V e VI, da Carta Magna, observado a tese fixada em

repercussão geral (Tema 484).

(...)

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

(...)

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”.

Meu voto julga procedente a presente direta de inconstitucionalidade, dispensável modulação.

COSTABILE-E-SOLIMENE

relator