



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL

Representação de Inconstitucionalidade nº **0024254-71.2019.8.19.0000**

Representante: **EXMO SR PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Representado: **EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BARRA MANSA**

Representado: **EXMO SR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE BARRA MANSA**

RELATORA: DESEMBARGADORA TERESA DE ANDRADE

ACÓRDÃO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BARRA MANSA. REVISÃO GERAL ANUAL AUTOMÁTICA DO VALOR DO SUBSÍDIO DOS AGENTES POLÍTICOS COM BASE EM INDEXAÇÃO AO INPC/IBGE. VIOLAÇÃO DO SISTEMA CONSTITUCIONAL DE REMUNERAÇÃO DO AGENTE POLÍTICO. SUBSÍDIO. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA QUE NÃO PERMITE A INCLUSÃO DA PREVISÃO EM LEI ORGÂNICA. EMBORA O ART. 77, XII, DA CERJ, NÃO FALE EM NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA, CUIDA-SE DE NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA, QUE PERMITE SEJA IMPLICITAMENTE EXTRAÍDA E DEDUZIDA A PARTIR DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA NO ART. 37, X, DA CRFB/88, PARA A REVISÃO DA REMUNERAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO. ADEMAIS, SEGUNDO O ART. 348 DA CERJ, QUE REPRODUZ O TEXTO DO ART. 29, V, DA CRFB/88, OS VERADORES SOMENTE PODEM FIXAR OS PRÓPRIOS SUBSÍDIOS PARA A LEGISLATURA SEGUINTE. FIXAÇÃO DE



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

SUBSÍDIOS PELOS PARLAMENTARES MEDIANTE LEI DE EFICÁCIA IMEDIATE QUE VIOLA A PREVISÃO CONSTITUCIONAL. POR FIM, NO QUE CONCERNE À REVISÃO ANUAL GERAL E AUTOMÁTICA INDEXADA AO INPC, A MEDIDA VIOLA A PREVISÃO DO ART. 77, XIII, DA CERJ, QUE VEDA QUALQUER TIPO DE VINCULAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO. APLICAÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE N. 42 DO STF: “É INCONSTITUCIONAL A VINCULAÇÃO DO REAJUSTE DE VENCIMENTOS DE SERVIDORES ESTADUAIS OU MUNICIPAIS A ÍNDICES FEDERAIS DE CORREÇÃO MONETÁRIA”. EMBORA A SÚMULA NÃO TENHA FORÇA VINCULANTE PERANTE O PODER LEGISLATIVO – MESMO PARA O LEGISLATIVO LOCAL –, NADA IMPEDE QUE SEJA RECONHECIDA A INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO NORMATIVO QUE VÁ DE ENCONTRO AO ENTENDIMENTO SUMULADO. LIMINAR CONFIRMADA. ACOLHIMENTO DO PEDIDO PARA DECLARAR, COM EFICÁCIA EX TUNC E EFEITOS ERGA OMNES, (I) A NULIDADE, SEM REDUÇÃO DE TEXTO DA EXPRESSÃO “AGENTES POLÍTICOS”, CONTIDA NO ARTIGO 54-B DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BARRA MANSA, PARA QUE SEJA EXCLUÍDA DO SEU ÂMBITO DE INCIDÊNCIA A EXTENSÃO DO DIREITO À REVISÃO GERAL ANUAL DA REMUNERAÇÃO AOS VEREADORES, (II) ASSIM COMO A INCONSTITUCIONALIDADE DAS EXPRESSÕES “ADOTANDO-SE COMO ÍNDICE DE AFERIÇÃO DA PERDA O VALOR AQUISITIVO DA MOEDA O INPC/IBGE (ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR DO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS) OU OUTRO QUE VIER A SUBSTITUÍ-LO”, CONTIDA NO ARTIGO 54-B, E “E 54-B”, CONTIDA NO ARTIGO 54-C, AMBOS DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, ACRESCENTADOS PELA EMENDA À LEI ORGÂNICA N.º 021, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2017, POR VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 64, CAPUT; 77, INCISO XII C/C ART. 37, X, DA



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

CRFB/88, POR SER DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA, E INCISO XV; E 348, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Vistos, relatados e discutidos os autos da Representação Direta de Inconstitucionalidade nº **0024254-71.2019.8.19.0000** em que é Representante o **EXMO. SR. PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** e são Representados o **EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DE BARRA MANSA** e o **EXMO SR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA MANSA**.

Acordam os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **EM JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO**, nos termos do voto da relatora.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade c/c Pedido Liminar ajuizada pelo **EXMO SR PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** em face da **EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BARRA MANSA E OUTRO**, por meio da qual busca a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos acrescentados à Lei Orgânica do Município de Barra Mansa pela Emenda 21 de 15/12/2017 (artigos 54-B e 55-C), determinando que o “subsídio dos agentes políticos” sejam “reajustados anualmente, conforme inciso X do art. 37 da Constituição Federal, adotando-se como medida de aferição da perda do valor aquisitivo da moeda o INPC/IBGE (Índice Nacional de Preços ao Consumidor do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas) ou outro que vier a substituí-lo”. Requer, por isso, a declaração de nulidade sem redução de texto das expressões “agentes político” e “adotando-se como medida de aferição da perda do valor aquisitivo da moeda o INPC/IBGE (Índice Nacional de Preços ao Consumidor do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas) ou outro que vier a substituí-lo”, contidas



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

no art. 54-B da Lei Orgânica, bem como da expressão “e art. 545-B”, contida no art. 54-C da Lei Orgânica.

Sustenta que os dispositivos impugnados acabam por vincular a revisão à índice federal, assim como por retirar da legislatura atual a fixação do valor dos subsídios para a legislatura. Além disso, sustenta que a medida tal com o prevista gera o risco concreto de que os Vereadores apliquem o índice de correção monetária para este ano, como já fizeram no passado, produzindo maiores prejuízos para o orçamento municipal. Pede a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos das normas, bem como a sua confirmação ao final.

Liminar deferida (indexador 0000037) e posteriormente referendada pela decisão do colegiada do C. Órgão Especial (indexador 000056), em que suspendeu os efeitos dos atos normativos impugnados, conforme se extrai da ementa do julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. LEI ORGÂNICA DE MUNICÍPIO. MUNICÍPIO DE BARRA MANSA. REVISÃO GERAL ANUAL DO VALOR DO SUBSÍDIO DOS AGENTES POLÍTICOS. INCLUSÃO DOS VEREADORES. EFEITOS CONCRETOS. VIOLAÇÃO DO SISTEMA CONSTITUCIONAL DE REMUNERAÇÃO DO AGENTE POLÍTICO. SUBSÍDIO. DISTINÇÃO ODIOSA EM RELAÇÃO AOS DEMAIS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. LIMINAR. DEFERIMENTO. 1. A remuneração dos Vereadores obedece ao sistema piramidal constitucional, segundo o qual guarda relação de vinculação e proporcionalidade com o subsídio recebido pelo Deputado Estadual e este mantém vinculação àquele percebido pelo Deputado Federal (CF, 29, VI e 27, § 2º). 2. Emenda à Lei Orgânica Municipal que determina o "reajuste" (rectius: revisão) anual dos subsídios dos "agentes políticos" através da aplicação de índice federal de correção monetária. 3. Ofensa ao princípio da isonomia ao excluir todos os demais servidores públicos municipais da revisão geral



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

anual. 4. Violação flagrante do sistema constitucional de subsídio do ao fazer referência à expressão genérica "agente político" e incluir o edil no direito. 5. Possibilidade de grave prejuízo ao Erário Municipal, eis que a revisão é anual e automática. 6. Deferimento liminar da suspensão dos efeitos financeiros da lei municipal. Ratificação da liminar." (0024254-71.2019.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). ROGÉRIO DE OLIVEIRA SOUZA - Julgamento: 27/05/2019 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Informações prestadas pela Prefeitura do Município de Barra Mansa no indexador 000098 e pela Câmara Municipal no indexador 000102.

Parecer da Procuradoria-Geral do Estado no indexador 00011, em que se manifesta pela procedência dos pedidos.

Decisão determinando a reunião do presente feito à Ação de Inconstitucionalidade nº 0008381-65.2018.8.19.0000.

Certificado nos autos que, apesar de devidamente intimada, a Procuradoria-Geral do Município deixou de se manifestar.

Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça (indexador 000152), em que se manifesta-se pela procedência da demanda, no sentido de que seja declarada a nulidade sem redução de texto da expressão "agentes políticos", contida no art. 54-B da Lei Orgânica Municipal, bem como para declarar a nulidade da expressão "adotando-se como índice de aferição da perda o valor aquisitivo da moeda o INPC/IBGE (Índice Nacional de Preços ao Consumidor do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas) ou outro que vier a substituí-lo", contida no artigo 54-B, e "e 54-b", contida no artigo 54-C, também do mesmo diploma legal, acrescentados pela Emenda à Lei Orgânica n.º 021, de 15 de dezembro de 2017.

É o Relatório. Passo ao voto.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

VOTO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade ajuizada pelo EXMO. SR. PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO contra a Lei Municipal de Emenda à Lei Orgânica de Barra Mansa, Lei n. 21, de 15 de dezembro de 2017, que deu nova redação aos artigos 54-B e 54-C da Lei Orgânica daquela cidade, *in verbis*:

*“Art. 54-B – O subsídio dos **agentes políticos** serão reajustados anualmente, conforme inciso X do art. 37 da Constituição Federal, **adotando-se como índice de aferição da perda do valor aquisitivo da moeda o INPC/IBGE (Índice Nacional de Preços ao Consumidor do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas) ou outro que vier a substituí-lo.** (dispositivo acrescentado pela Emenda à Lei Orgânica n.º 021, de 15 de dezembro de 2017) (grifamos)*

Art. 54-C – Para a percepção dos direitos a que se referem os artigos 54-A e 54-B, o Vereador deverá apresentar requerimento por escrito junto à Mesa Executiva. (dispositivo acrescentado pela Emenda à Lei Orgânica n.º 021, de 15 de dezembro de 2017) (grifamos)

Alega, para tanto, que as normas impugnadas padecem de vício de inconstitucionalidade tanto formal quanto de natureza material.

No que concerne à primeira ordem de vício, sustenta que a previsão de concessão de reajuste anual e geral viola disposições da Constituição Estadual, em especial, aquelas estabelecidas em seus artigos 77, inciso XII, e 348. Com razão o Representante. Confira-se a redação dos citados dispositivos constitucionais estaduais:

Art. 77 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, interesse coletivo e, também, ao seguinte:

(...)



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

XII - à revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data;

“Art. 348 - Os subsídios dos Vereadores serão fixados por lei, a qual deve ser publicada no mesmo veículo de comunicação que divulgue os demais atos municipais, de iniciativa da Câmara Municipal, em cada Legislatura para a subsequente, consoante inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal.”

Da análise do art. 54-B e do art. 54-C, percebe-se que o comando legal autoriza a revisão geral anual automática, sem a necessidade de que lei específica discipline a matéria. A medida é inequivocamente inconstitucional, senão vejamos.

De acordo com o art. 77, XII, da CERJ, a revisão geral da remuneração dos servidores públicos far-se-á na mesma data. Em uma primeira leitura, é possível que, desavisadamente, entenda-se que o silêncio da norma constitucional estadual a respeito da necessidade de lei específica para fins de revisão/reajuste do vencimento e que foi repetido pela norma municipal permite que a matéria seja tratada por lei geral. No entanto, deve-se ter em mente que, em atenção ao princípio da simetria constitucional, a previsão de revisão da remuneração do serviço público deve obedecer aos ditames da norma constitucional federal, que disciplina a matéria no art. 37, X, da CRFB/88, que, por sua vez, exige lei específica para tanto.

A norma federal, nitidamente, tem caráter de norma de reprodução obrigatória, que, como é cediço, prescinde de previsão expressa textual na Constituição Estadual para que alcance eficácia normativa. E mais, é cediço também que, ainda que implícita, a norma de repetição obrigatória serve de parâmetro para o controle de constitucionalidade das normas infraconstitucionais estaduais. Isso significa que mesmo omissa a previsão



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

expressa na Constituição Estadual, a norma é tem normatividade e pode ser parâmetro de controle de constitucionalidade. Veja-se:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL CONTESTADA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMA DE REPETIÇÃO OBRIGATÓRIA. OMISSÃO DA CONSTITUIÇÃO MARANHENSE. A omissão da Constituição Estadual não constitui óbice a que o Tribunal de Justiça local julgue a ação direta de inconstitucionalidade contra Lei municipal que cria cargos em comissão em confronto com o artigo 37, V, da Constituição do Brasil, norma de reprodução obrigatória. Agravo regimental provido.” (RE 598016 AgR / MA, Relator Min. EROS GRAU, 20/10/2009, Segunda Turma, DJe-213, 12-11-2009, public 13-11-2009, EMENT VOL-02382-07, PP-01293)

A circunstância torna evidente a inconstitucionalidade formal dos dispositivos questionados, uma vez que insere a previsão de revisão automática na própria Lei Orgânica do Município de Barra Mansa, que, por óbvio, não pode ser considerada lei específica para essa finalidade.

Também é possível reconhecer a inconstitucionalidade material dos dispositivos legais questionados se cotejados com a previsão do art. 348 da CERJ, que reproduziu a previsão da CRFB/88 constante do art. 29, inc. V. De acordo com as regras constitucionais, os Vereadores fixam os próprios subsídios, porém, apenas para a vigorar a partir da legislatura subsequente. A regra, no entanto, não se aplica aos Prefeitos e Vice-Prefeitos.

Exsurge daí que a redação dos dispositivos da Lei Orgânica questionados estabelece não só o reajuste anual e automático, o que se insere no âmbito da revisão do subsídio, para todos os agentes político, sem distinção entre Prefeitos e Vereadores, como também prevê que o Vereador pode exercer o direito ao reajuste mediante simples requerimento à Mesa Executiva.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

No entanto, como dito, é inadmissível a fixação de reajustes de subsídios para vereadores mediante lei com eficácia para a mesma legislatura.

Confira-se nesse mesmo sentido:

“DECISÃO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VEREADORES. IMPOSSIBILIDADE DE MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS PARA A MESMA LEGISLATURA. LEIS MUNICIPAIS NS. 3.055/2010 E 3.086/2011 DE BATATAIS. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO PROVIDO. Relatório 1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alíneas a e c, da Constituição da República contra julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo, que julgou improcedente Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra as Leis ns. 3.055/2010 e 3.086/2011 do Município de Batatais/SP, que “dispõem sobre a revisão dos subsídios dos Vereadores e Presidente da Câmara Municipal de Batatais” (fl.135). Ao pleitear a declaração de inconstitucionalidade das Leis municipais ns. 3.055/2010 e 3.086/2011, o Recorrente argumentou, em síntese, que as revisões dos subsídios dos vereadores do Município de Batatais/SP, veiculada naqueles diplomas, teriam contrariado os arts. 111, 115, incs. XI e XV, 144 e 297 da Constituição do Estado de São Paulo. 2. O Recorrente alega que o Tribunal a quo teria contrariado os arts. 29, inc. VI, e 37, inc. X, da Constituição da República. Afirma que “os subsídios dos Vereadores são fixados pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente, nos termos do art. 29, VI, da CR/88 (red. EC n. 25/2000), que estipula a denominada ‘regra de legislatura’. Por força dessa disposição, entende-se que é vedado o aumento de subsídios dos Vereadores na legislatura em curso” (fls. 140-141). Assevera que “não se pode confundir a (a) fixação dos subsídios, ou mesma sua majoração, com a (b) revisão geral anual da remuneração e dos subsídios, que diz respeito à respectiva atualização monetária, para preservar o poder aquisitivo da moeda” (fl. 141). Aduz que, “no caso em análise, constata-se que as leis impugnadas decorrem de projetos de lei iniciados na Câmara Municipal, circunstância que, por si só,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

invalidam os atos normativos. Se a cada poder fosse dada a iniciativa da lei que define a revisão anual das remunerações e subsídios, o índice não seria 'geral' como manda a Constituição, com ofensa à isonomia" (143). E conclui: "em decorrência da 'regra da legislatura' não é aplicável aos Vereadores a normativa contida no art. 37, X, da CR. Não se pode falar, quanto a eles, em revisão geral anual, e menos ainda na adoção de percentual arbitrário, como o da lei em comento adotado a partir de índice federal (art. 2º). (...) Se não bastasse, vem em reforço desse raciocínio o fato de que a sistemática remuneratória dos Vereadores tem regramento absolutamente próprio na Constituição Federal, pois, além da 'regra da legislatura' há previsão de: (a) limites que associam a população do Município à fração do que percebem os Deputados Estaduais para definição dos subsídios dos Vereadores (art. 29, VI, da CR, red. EC 25/00); (b) limites em percentual da receita do Município (5% nos termos do art. 29, VII, da CR, red. EC 01/92); (c) limites percentuais associados ao somatório da receita tributária e transferências constitucionais inerentes ao Município considerado (art. 29-A da CR, red. EC 25/00)" (fl. 147, grifos no original). Pede o provimento do presente recurso. Analisados os elementos havidos nos autos, DECIDO. 3. Cumpre registrar, inicialmente, o cabimento deste recurso extraordinário. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica quanto ao reconhecimento da competência dos Tribunais de Justiça estaduais para o controle abstrato de constitucionalidade, quando norma estadual ou municipal contrariar dispositivo de Constituição estadual, mesmo sendo ela a denominada "norma de reprodução" de dispositivo da Constituição da República, de observância obrigatória pelos Estados-membros: "EMENTA: CONSTITUCIONAL. DISPOSITIVO DE LEI MUNICIPAL QUESTIONADO EM FACE DE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, VIA ADI. ARTIGOS TIDOS POR VIOLADOS SÃO REPRODUÇÕES DE DISPOSITIVOS DA CF. ADMISSÃO DA PROPOSITURA DE ADI. RECLAMAÇÃO PARA SUSPENDER DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. PROPOSITURA DE ADI, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, QUE SE ADMITE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO" (RCL 2.129-MC-Agr/ , Relator o Ministro Nelson Jobim, Plenário, DJ



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

20.6.2003). “EMENTA: Reclamação. Ação direta de inconstitucionalidade julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. - A ação direta de inconstitucionalidade em causa foi, afinal, julgada procedente exclusivamente com base em dispositivos constitucionais estaduais, ainda que de reprodução de dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados-membros. - Ora, esta Corte, desde o julgamento da Reclamação 383, por seu Pleno, firmou o entendimento de que é admissível a propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados-membros - e, portanto, por via de consequência, seu julgamento por esses Tribunais com base nesses dispositivos constitucionais estaduais -, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual que faz essa reprodução contrariar o sentido e o alcance da norma constitucional federal reproduzida. Reclamação julgada improcedente.” (Reclamação n. 358, Relator o Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 8.6.2001). E, ainda: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL, PROCESSADA PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CONTRARIEDADE A DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE REPRODUZ NORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL. ALEGADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desde o julgamento da RCL 383, Rel. Min. Moreira Alves, entende o STF inexistir usurpação de sua competência quando os Tribunais de Justiça analisam, em controle concentrado, a constitucionalidade de leis municipais ante normas constitucionais estaduais que reproduzam regras da Carta da República de observância obrigatória. Reclamação julgada improcedente” (RCL 2.076/, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJ 8.11.2002). 4. As leis municipais impugnadas determinam: “L E I N.º 3 0 5 5, De 09 de Abril de 2010. PROJETO DE LEI Nº 3236/2010, de 07/04/2010. Dispõe sobre revisão dos subsídios dos Vereadores e Presidente da Câmara Municipal de Batatais. JOSÉ LUIS ROMAGNOLI, PREFEITO MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE BATATAIS, ESTADO DE SÃO PAULO, NO USO DE SUAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS, ETC., FAÇO SABER QUE



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

A CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE BATATAIS APROVOU E EU SANCIONO E PROMULGO A SEGUINTE LEI: Art. 1º - O subsídio dos Vereadores à Câmara Municipal de Batatais, fixados pela Lei nº 2.964, de 16 de julho de 2008, fica reajustado em 5% (cinco por cento), no exercício corrente, sobre o subsídio do mês de março de 2010, a ser pago a partir da competência de abril de 2010. Art. 2º - O mesmo percentual de reajuste estipulado no Artigo anterior será aplicado ao subsídio do Presidente da Câmara. Art. 3º - As despesas decorrentes das disposições desta Lei, correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário. Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário. Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação” (grifos nossos). “L E I N.º 3 0 8 6 De 03 de Fevereiro de 2011. PROJETO DE LEI Nº 3267/2011, de 02/02/2011. Dispõe sobre revisão dos subsídios dos Vereadores e Presidente da Câmara Municipal de Batatais. JOSÉ LUIS ROMAGNOLI, PREFEITO MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE BATATAIS, ESTADO DE SÃO PAULO, NO USO DE SUAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS, ETC., FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE BATATAIS APROVOU E EU SANCIONO E PROMULGO A SEGUINTE LEI: Art. 1º - O subsídio dos Vereadores à Câmara Municipal de Batatais, fixados pela Lei nº 2.964, de 16 de julho de 2008, fica reajustado em 6,5% (seis e meio por cento), aplicado sobre o subsídio do mês de dezembro de 2010, a ser pago a partir da competência do mês de janeiro de 2011. Art. 2º - O mesmo percentual de reajuste estipulado no artigo anterior será aplicado ao subsídio do Presidente da Câmara. Art. 3º - As despesas decorrentes das disposições desta Lei, correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário. Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário. Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação” (grifos nossos). 5. O fundamento central do voto condutor dos outros 16 votos, que formaram a maioria pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade ajuizada na origem, consiste em que: “A alteração do subsídio dos Vereadores, no curso da legislatura, pode ocorrer na hipótese de revisão geral anual, que constitui mera reposição das perdas inflacionárias do período. Incide, dest'arte, sobre o subsídio, somente não sendo possível quando houver afronta aos limites



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

constitucionais. A revisão geral anual dos subsídios dos Vereadores se faz por lei específica, de iniciativa da Câmara Municipal, pois assim dispõe o artigo 37, X, da Constituição Federal. Aliás, soa lógico que, se para a fixação do subsídio, de uma legislatura para outra, é exigível ato do Poder Legislativo (resolução), para proceder à revisão geral deste dever a lei também ter origem naquele Poder. Vale dizer, a competência para iniciar o processo legislativo que dispõe sobre a revisão anual dos subsídios dos Vereadores é da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores. As leis nesta ação impugnadas concederam revisão geral anual aos Vereadores, da legislatura em curso, de conformidade com a revisão salarial anual da remuneração dos servidores públicos municipais, em valores equivalentes e compatíveis, não estipulando, portanto, uma vedada equiparação". A circunstância de "ser a regra da legislatura incompatível com a revisão geral anual, sendo, portanto, inconstitucional a lei que a concede aos parlamentares municipais" foi o fundamento adotado nos 5 votos vencidos, que afirmavam a inconstitucionalidade dessas leis municipais. 6. Os art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo estabelece: "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." O art. 29, inc. VI, da Constituição da República prevê: "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: (...) 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)". 7. Não há inconstitucionalidade formal das Leis municipais ns. 3.055/2010 e 3.086/2011 porque, como assentado no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 494.253, Relatora a Ministra Ellen Gracie, "a fixação dos subsídios de vereadores é de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

competência exclusiva da Câmara Municipal, a qual deve respeitar as prescrições estabelecidas na Lei Orgânica Municipal, na Constituição do respectivo Estado, bem como na CF” (Segunda Turma, DJ 15.3.2011). 8. Entretanto, ao conceder reajuste aos vereadores do Município de Batatais de “5% (cinco por cento), no exercício corrente, sobre o subsídio do mês de março de 2010, a ser pago a partir da competência de abril de 2010”(Lei n. 3.055/2010) e, posteriormente, de “6,5% (seis e meio por cento), aplicado sobre o subsídio do mês de dezembro de 2010, a ser pago a partir da competência do mês de janeiro de 2011” (Lei n. 3.086/2011), o legislador Municipal contrariou “os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição” (art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo) e, ainda, descumpriu o art. 29, inc. VI, da Constituição da República, segundo o qual, “o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição”. 9. O acórdão recorrido diverge da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, que assentou a impossibilidade de fixação de reajustes de subsídios para vereadores por leis com eficácia para a mesma legislatura: “EMENTA: I. Vereador: subsídio: critérios de fixação impostos por norma constitucional estadual: ADIn prejudicada pela subsequente eficácia da EC 25/2000 à Constituição Federal. II. Prefeito e Vice-Prefeito: subsídios: critérios de fixação impostos por norma constitucional do Estado: violação do art. 29, V, CF: inconstitucionalidade” (ADI 2.112/RJ, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 28.6.2002, grifos nossos). “EMENTA: 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” (RE 484.307-AgR/PR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJ 8.4.2011, grifos nossos). “AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES. REMUNERAÇÃO.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

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. II. Agravo regimental improvido.” (AI 776.230-AgR/PR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira turma, DJe 26.11.2010). “CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADORES. REMUNERAÇÃO. FIXAÇÃO. LEGISLATURA SUBSEQUENTE. 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.” (ARE 229.122-AgR/RS, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe 19.12.2008, grifos nossos). “CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. VEREADORES: REMUNERAÇÃO: FIXAÇÃO: LEGISLATURA SUBSEQUENTE. C.F., art. 5º, 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 vigor 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. 5º, LXXIII. II. - Ação popular julgada procedente. III. - R.E. não conhecido” (RE 206.889/MG, Relator o Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 13.6.1997, grifos nossos). “Inexistência de ofensa ao artigo 93, IX, da Constituição. - Improcedência da alegação de infringência ao artigo 2º da Carta Magna, pois, quando se trata de ação popular contra a prática de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

atos administrativos que se reputam contrários à Carta Magna ou em fraude a ela, como ocorre no caso, não há que se pretender que o Poder Judiciário, chamado a julgá-la, se esteja imiscuindo, indevidamente, em assunto que envolve juízo de mérito ou político que é privativo de outro Poder. - Igualmente, nas duas situações ocorrentes na espécie (a do pagamento, contra legem, da diferença a maior paga aos vereadores e a da fraude ao artigo 29 da Constituição), não procedem as alegadas ofensas aos artigos 29, V, e 37, X, da Carta Magna. Recursos extraordinários não conhecidos” (RE 230.267/MG, Relator o Ministro Moreira Alves, Primeira Turma, DJ 15.12.2000, grifos nossos). “Agravos regimentais em agravos 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 843.758-AgR/RS Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJ 12.3.2012). “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 majoraram, de forma retroativa, sua remuneração. 3. Agravo regimental desprovido” (RE 458.413-AgR/RS, Relator o Ministro Teori Zavascki, Segunda Turma, DJ 22.8.2013). Na mesma linha: RE 597.725/SP, de minha relatoria, decisão monocrática, DJ 25.9.2012; RE 764.703/SP, Relatora a Ministra Rosa Weber, decisão monocrática, DJ 29.8.2013. Ao julgar o Recurso Extraordinário n. 725.663/SP o Ministro Ricardo Lewandowski ponderou: “Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão que declarou constitucionais as Leis Municipais 3.063/2008, 3.395/2010 e 3.482/2011, propostas pela Câmara e sancionadas pelo Prefeito, que autorizaram a vinculação entre os subsídios



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

dos vereadores do Município de Ibitinga/SP e os vencimentos dos servidores públicos municipais para fins de revisão geral anual. Neste RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição, alegou-se, em suma, violação aos arts. 2º, 29, VI, 37, X e XIII e XV, e 39, § 4º, da mesma Carta. A Procuradoria Geral da República opinou pelo provimento do recurso (fls. 256-262). A pretensão recursal merece acolhida. Isso porque é firme nesta Corte o entendimento de que é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies de reajuste para efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Nesse sentido, transcrevo a ementa da ADI 4154/MT, de minha relatoria: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EXISTÊNCIA, TAMBÉM, DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIMITE ÚNICO. SUBSÍDIOS DE PARLAMENTAR LIMITADO AO DOS DESEMBARGADORES. VINCULAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - A iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal. II - Não se aplica o limite único fixado no § 12, do art. 37, da Constituição Federal, aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores conforme estabelece esse mesmo dispositivo. A lei local impugnada não faz a referida ressalva. III - É vedada a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, nos termos do art. 37, XIII, da Constituição Federal. IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 54, de 26 de agosto de 2008, que modificou o art. 145, §§ 2º e 4º, da Constituição do Estado de Mato Grosso”. É certo, ainda, que a remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no art. 29, VI, da Constituição Federal.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

Nesse sentido, destaco o seguinte trecho do parecer da Procuradoria Geral da República: “(...) a projeção pela legislatura antecedente para a seguinte do valor da remuneração dos novos vereadores consubstancia, em nome da lisura, a essência da sistemática remuneratória dos referidos agentes políticos, evitando, assim, a esdrúxula e antiética faculdade de fixarem e reajustarem seus próprios subsídios. (...) Em síntese, as citadas Leis Municipais majoraram o subsídio dos vereadores de Ibatinga durante a legislatura, valendo-se de percentuais de regime estranho (servidores municipais) que não lhes é aplicável, e de processo legislativo inadequado, em nítida afronta ao princípio do art. 29, VI, e aos arts. 2º, 37, X, XIII, XV, 39, § 4º, da Carta Política de 1988, indo de encontro à jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal” (fls. 258 e 262) Com esse raciocínio, menciono ainda os seguintes julgados de ambas as Turmas desta Suprema Corte: RE 229.122-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie. RE 458.413-AgR/RS, Rel. Min. Teori Zavascki; AI 843.758-AgR/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes; RE 484.307-AgR/PR, Rel. Min. Cármen Lúcia; AI 776.230-AgR/PR, de minha relatoria. Isso posto, conheço do recurso extraordinário e dou-lhe provimento (CPC, art. 557, § 1º-A)” (DJ 18.11.2013, transitado em julgado em 4.12.2013). 10. Pelo exposto, dou provimento ao presente recurso extraordinário para declarar a inconstitucionalidade das Leis ns. 3.055/2010 e 3.086/2011 do Município de Batatais/SP (art. 557, 1º-A, do Código de Processo Civil e art. 21, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 27 de fevereiro de 2014. Ministra Cármen Lúcia Relatora” (RE 728870 - Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA - Julgamento: 27/02/2014 - Publicação: 11/03/2014)

Há, nesse ponto, inequívoca inconstitucionalidade material, pois, ao tratar indistintamente os agentes políticos, a previsão alcança os vereadores, que, como visto, não podem fixar, como fizeram no caso dos autos, revisões e reajustes para a mesma legislatura.

Nesse caso, como bem apontado pelo Representante, a hipótese é de declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto da expressão “agentes políticos” contida no art. 54-B da Lei Orgânica de Barra Mansa, para



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

que seja excluída do seu âmbito de incidência a extensão do direito à revisão anual aos Vereadores, já que o mesmo impedimento não existe para os demais agentes políticos.

Porém, o mais grave ponto da controvérsia diz respeito à previsão do art. 54-B da citada lei orgânica quando estabelece que os reajustes anuais serão feitos “adotando-se como índice de aferição da perda o valor aquisitivo da moeda o INPC/IBGE (Índice Nacional de Preços ao Consumidor do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas) ou outro que vier a substituí-lo”. A disposição legal não resiste à primeira análise.

De plano, há nítido afronte ao art. 77, XV, da CERJ, que reproduziu a disposição do art. 37, XIII, da CRFB/88, em que estabelece a vedação de vinculação de vencimentos a qualquer espécie de índice:

“Art. 77 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, interesse coletivo e, também, ao seguinte:

(...)

XV - é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no artigo 82, § 1º, desta Constituição; “

O fundamento da vedação está no fato de que a automaticidade do reajuste com base na indexação impede que o este federativo tenha efetivo controle sobre a política de remuneração de seus agentes públicos, resultando no ferimento da autonomia municipal consagrada no art. 29 da CRFB/88.

A fim de afastar qualquer dúvida sobre a vedação da vinculação do reajuste a vencimentos a índices de atualização monetária como extensão da vedação do art. 37, XIII, da CRFB/88, o STF editou a Súmula Vinculante n. 42, *in verbis*:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

“É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária”

Decerto que súmula não tem força vinculante para o Poder Legislativo, mesmo para o Legislativo Local, mas isso não impede que seja reconhecida a inconstitucionalidade do ato normativo que vá de encontro ao entendimento sumulado. Por isso merece ser declarada nula a previsão legal.

Por todo o exposto, voto para **CONFIRMAR A MEDIDA CAUTELAR E JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO**, para declarar, com eficácia ex tunc e efeitos erga omnes, (i) a nulidade, sem redução de texto da expressão “agentes políticos”, contida no artigo 54-B da Lei Orgânica do Município de Barra Mansa, para que seja excluída do seu âmbito de incidência a extensão do direito à revisão geral anual da remuneração aos Vereadores, (ii) assim como a inconstitucionalidade das expressões “*adotando-se como índice de aferição da perda o valor aquisitivo da moeda o INPC/IBGE (Índice Nacional de Preços ao Consumidor do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas) ou outro que vier a substituí-lo*”, contida no artigo 54-B, e “e 54-B”, contida no artigo 54-C, ambos da Lei Orgânica Municipal, acrescentados pela Emenda à Lei Orgânica n.º 021, de 15 de dezembro de 2017, por violação aos artigos 64, caput; 77, inciso XII c/c art. 37, X, da CRFB/88, por ser de reprodução obrigatória, e inciso XV; 345, caput; e 348, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 19 de setembro de 2022.

TERESA DE ANDRADE CASTRO NEVES
DESEMBARGADORA RELATORA