



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ÓRGÃO ESPECIAL

AÇÃO Direta de Inconstitucionalidade nº 0047332-73.2022.8.16.0000

Autor: Procurador Geral de Justiça do Ministério Público do Paraná

Polo Passivo: Câmara Municipal de Toledo e Município de Toledo /PR

Relator: Desembargador Arquelau Araujo Ribas

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE TOLEDO/PR QUE REAJUSTOU OS SUBSÍDIOS DO PREFEITO, DO VICE-PREFEITO E DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS NO CURSO DO MANDATO ATUAL E PARA A MESMA LEGISLATURA. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL CONFIGURADO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA (ART. 27, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL) E AOS SEUS CONSECUTÓRIOS, QUAIS SEJAM, À ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA E INALTERABILIDADE DO SUBSÍDIO NO CURSO DO MANDATO. INTERPRETAÇÃO CONJUNTA DOS INCISOS V E VI DO ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE IMPÕE A OBSERVÂNCIA DA ANTERIORIDADE NAS HIPÓTESES DE FIXAÇÃO OU REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE, OUTROSSIM, DE FIXAÇÃO DE REAJUSTES ANUAIS E SUCESSIVOS DENTRO DA MESMA LEGISLATURA EM RAZÃO DA INCOMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. PRECEDENTES DO STF E DESTE ÓRGÃO ESPECIAL.

PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0047332-73.2022.8.16.0000, em que é autor o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA e são interessados a CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO e o MUNICÍPIO DE TOLEDO.

RELATÓRIO



1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça em face da Lei Municipal nº 2.423/2022, de Toledo, que reajustou os valores dos subsídios do Prefeito, do Vice-prefeito e dos Secretários Municipais.

1.1. Ao que alegou o autor, o referido normativo padece de vício material de inconstitucionalidade, porquanto: **a)** violou os princípios da moralidade administrativa e da anterioridade de legislatura, inculpidos nos artigos 27, da Constituição do Estado do Paraná e 29, incisos V e VI, da Constituição Federal, ao fixar os subsídios do Prefeito, do Vice-prefeito e dos Secretários Municipais no curso do mandato do atual do Chefe do Poder Executivo municipal e para a mesma legislatura; **b)** a interpretação conjunta dos incisos V e VI do artigo 29 da Constituição da República reclama a extensão do princípio da anterioridade da legislatura a todos os agentes políticos municipais. Citou precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial e pediu a procedência do pedido, ao efeito de declarar a inconstitucionalidade do normativo censurado, com modulação dos efeitos da decisão (mov. 1.1). Juntou documentos (movs. 1.2/1.8).

1.2. A Câmara Municipal de Toledo defendeu a constitucionalidade da norma impugnada, sob o argumento de que a lei contestada não fixou novo subsídio, mas simplesmente o reajustou, a fim de preservar o poder de compra, o que não ocorria desde o ano 2016. Argumentou que *"à fixação de subsídios dos agentes políticos do Executivo, incluindo o reajuste anual, não se aplica a reserva da legislatura, a qual, pelo texto constitucional acima transcrito, apenas deve ser imposta aos agentes políticos do Legislativo"*. Acrescentou que na forma do disposto nos artigos 37, inciso X, e 39, §4º, da Constituição da República, os servidores públicos e os agentes políticos têm direito subjetivo à revisão geral anual. Aduziu, por fim, que o Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná afastou a aplicação do princípio da anterioridade aos subsídios do Prefeito, do Vice-prefeito e dos Secretários (Acórdão nº 2045/20). Pugnou pela improcedência dos pleitos veiculados na exordial (mov. 16.1).

1.3. O Município de Toledo manifestou-se ao mov. 17.1, rogando pela improcedência do pedido inicial. Defendeu que o princípio da anterioridade não se aplica ao caso, uma vez que não houve fixação de subsídios de vereadores, mas reposição das perdas inflacionárias dos agentes políticos do Executivo, como autoriza o artigo 37, inciso X, da CF.

1.4. A Procuradoria-Geral do Estado limitou-se a argumentar que *"O Município de Toledo tem competência para legislar sobre remuneração de agentes políticos, com ampla possibilidade para estabelecer critérios sobre subsídios, sem que tais determinações sejam afastadas pelos demais poderes"* (mov. 24.1).



1.5. Em pronunciamento de mov. 28.1, a Procuradoria-Geral de Justiça ratificou os termos da proemial e requereu a integral procedência do pedido.

É o relatório.

FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO:

2. A presente ação direta tem por escopo a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.423/2022, de Toledo, a qual promoveu o reajuste dos valores dos subsídios do Prefeito, do Vice-prefeito e dos Secretários Municipais daquela urbe, a partir de 1º de maio de 2022.

2.1. Eis o teor dos normativos censurados:

Lei nº 2.423, de 3 de maio de 2022

"Reajusta os valores dos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais.

O POVO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome, sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º - Esta Lei reajusta os valores dos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais.

Art. 2º - Ficam reajustados em 24,9205% (vinte e quatro inteiros, nove mil duzentos e cinco décimos de milésimos por cento) os subsídios mensais do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários do Município de Toledo.

Art. 3º - A partir de 1º de maio de 2022, vedado qualquer acréscimo pecuniário, os subsídios mensais passam a ter os seguintes valores:

I - prefeito: R\$ 31.359,71 (trinta e um mil, trezentos e cinquenta e nove reais e setenta e um centavos);

II - vice-prefeito: R\$ 15.679,86 (quinze mil, seiscentos e setenta e nove reais e oitenta e seis centavos); e

III - secretários municipais: R\$ 13.327,87 (treze mil, trezentos e vinte e sete reais e oitenta e sete centavos).



Parágrafo único - A recomposição dos valores dos subsídios dar-se-á anualmente, preferencialmente no mês de março, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) acumulado no exercício anterior, de 1º de fevereiro a 31 de janeiro.

Art. 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

de controle:
2.2. A peça preambular indicou os seguintes dispositivos como parâmetro

"Art. 27 da Constituição do Estado do Paraná. *A administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade e, também, ao seguinte: [...]"*

"Art. 29 da Constituição Federal. [...]"

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

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

2.3. Adentrando o mérito da questão, passa-se a examinar o suscitado vício de inconstitucionalidade material.

2.4. Ao que argumenta a Procuradoria-Geral de Justiça, ao reajustar os subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo no curso do mandato atual e para a mesma legislatura, o diploma investivado incorre em violação aos incisos V e VI do art. 29 da Constituição Federal, bem como ao princípio da moralidade administrativa (art. 27, *caput*, da Constituição Estadual).

2.5. Assiste-lhe razão.



2.6. Consoante se denota do entendimento sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal, os subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo Municipal devem ser estabelecidos pela respectiva Câmara de Vereadores “na legislatura anterior para vigorar na subsequente”, em observância ao princípio da anterioridade (AI 843.758–AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 13/3/2012).

2.7. A título ilustrativo, elencam-se os seguintes precedentes:

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. DESPROVIMENTO 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. (ARE 1292905 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 08/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 18-03-2021 PUBLIC 19-03-2021)

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. (RE 1217439 AgR-EDv, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-285 DIVULG 02-12-2020 PUBLIC 03-12-2020)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. **SUBSÍDIOS DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES. FIXAÇÃO PARA A LEGISLATURA SUBSEQUENTE: OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS PARA A MESMA LEGISLATURA. PRECEDENTES.** AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(RE 1275788 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 26/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-263 DIVULG 03-11-2020 PUBLIC 04-11-2020)

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.

(RE 1236916, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 03/04 /2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-097 DIVULG 22-04-2020 PUBLIC 23-04-2020)

2.8. Perfilhando idêntica linha de raciocínio, cita-se ainda recente *decisum* deste Órgão Especial, de relatoria da Des^a. Ana Lúcia Lourenço, na qual o Colegiado referendou decisão monocrática que suspendeu a eficácia de norma do Município de Guaratuba/PR que fixou os subsídios de agentes políticos do Poder Executivo daquela municipalidade, no curso do mandato atual e para a mesma legislatura:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR ANALISADA MONOCRATICAMENTE "AD REFERENDUM" DO ÓRGÃO ESPECIAL. ARTIGOS 1º, CAPUT, E 2º, DA LEI MUNICIPAL Nº 1.924 /2022, DE GUARATUBA/PR. FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS INTEGRANTES DA CÚPULA DO PODER EXECUTIVO E PREVISÃO DE REVISÃO ANUAL, NO CURSO DO MANDATO ATUAL E PARA A MESMA LEGISLATURA. RELEVÂNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO DEMONSTRADA. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E DA ANTERIORIDADE DE LEGISLATURA. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 27, CAPUT, DA CE, E 29, INCISOS V E VI, DA CF. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FIRME NO SENTIDO DE QUE 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 CF, DEVE OBEDECER ÀS REGRAS DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA PARA SUA FIXAÇÃO. PERICULUM IN MORA IGUALMENTE CARACTERIZADO. DIFERENÇAS REMUNERATÓRIAS QUE DIFICILMENTE SERÃO DEVOLVIDAS PELOS AGENTES POLÍTICOS EM CASO DE PROCEDÊNCIA DA AÇÃO, DADO O CARÁTER ALIMENTAR DA VERBA, CONFORME JURISPRUDÊNCIA DO STF E DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO MUNICIPAL. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

(TJPR - Órgão Especial - 0039653-22.2022.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: DESEMBARGADORA ANA LUCIA LOURENCO - J. 17.11.2022)

2.9. Extraí-se do corpo daquela decisão:

"A plausibilidade dos argumentos trazidos na exordial está caracterizada.



Conforme narrado, as normas questionadas fixaram, durante o mandato do atual Prefeito, os subsídios dos agentes políticos integrantes da cúpula do Poder Executivo local para o período de 08 de fevereiro de 2022 a 31 de dezembro de 2024 (ou seja, dentro da legislatura em curso), além de possibilitar a revisão anual desses valores.

Majoraram os subsídios, em última análise, de R\$ 21.600,00 para R\$ 27.125,28 em relação ao Prefeito e de R\$ 9.300,00 para R\$ 10.695,00 no tocante ao Vice-Prefeito e Secretários Municipais (cf. mov. 1.9).

Em que pese o inciso V do art. 29 da CR, com a redação dada pela EC 18/98, não preveja expressamente o princípio da anterioridade de legislatura ao tratar dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo dos Municípios, parece assistir razão ao autor quando sustenta que a restrição é extraída da interpretação conjunta com o inciso VI do mesmo artigo, que versa sobre a remuneração dos parlamentares municipais.

Como é sabido, a anterioridade de legislatura, prevista no referido inciso VI do art. 29 da CR, guarda estreita relação com o princípio da moralidade administrativa, na medida em que visa obstar que os Vereadores, legislando em "causa própria", aumentem seus vencimentos na mesma legislatura.

*É certo que os subsídios dos agentes políticos do Poder Legislativo são fixados por lei de iniciativa do Poder Legislativo, não se podendo falar propriamente em legislação em "causa própria" nesse caso. Contudo, tenho ao menos nesta fase de cognição não exauriente, revela-se pertinente a argumentação autoral de que **a observância da anterioridade também para esses agentes políticos densifica a moralidade administrativa, pois impede que arranjos políticos sejam travados às custas da probidade e do interesse público.***

[...] Essa é a exegese adotada pela atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, modernamente consolidada na direção de que, em face do princípio da moralidade administrativa e em decorrência do disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, o princípio da anterioridade da legislatura deve ser obedecido para a fixação dos subsídios de todos os agentes políticos municipais. [...]

Veja-se que o entendimento foi adotado pela Suprema Corte tanto em casos nos quais se questionava a possibilidade de fixação dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais para a mesma legislatura, como em casos de revisão desses subsídios, com base na inalterabilidade dos subsídios durante a legislatura" (destaques nossos).



2.10. Como se infere dos arestos colacionados, **o princípio da anterioridade da legislatura se aplica tanto nas hipóteses de fixação, como nos casos de reajuste das remunerações dos agentes políticos do Poder Executivo Municipal** por força da interpretação conjunta dos incisos V e VI do art. 29 da Constituição Federal (normas de reprodução obrigatória nos ordenamentos jurídicos municipais), que versam, respectivamente, sobre os subsídios **(i)** do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais; e **(ii)** dos Vereadores (*"Art. 29 [...] V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:[...];"*).

2.11. Inobstante o inciso V do art. 29 da Carta Magna não se refira expressamente à necessidade de observância da anterioridade por ocasião da fixação e/ou reajuste dos subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, a exegese que estende a aplicação do citado princípio aos agentes do Poder Executivo é aquela que melhor faz brilhar o princípio da moralidade administrativa, que, como é cediço, exige da Administração Pública conduta pautada por princípios éticos, notadamente o da lealdade e da boa-fé.

2.12. Acerca do sobredito princípio, preleciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

"De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada à invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreendem-se, em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e da boa-fé, tão oportunamente encarecidos pelo mestre espanhol Jesús Gonzáles Perez em monografia preciosa. Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos".

(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 123.)



2.13. Sob essa perspectiva, é defeso ao gestor público lançar mão de expedientes astuciosos, que possam dar guarida a condutas desvestidas de boa-fé e dirigidas ao proveito de certo grupo político, como é o caso do aumento de vencimentos de agentes políticos no curso dos respectivos mandatos e para a mesma legislatura.

2.14. Nesse ponto, pertinente a menção a excerto da argumentação ministerial (mov. 1.1), *in verbis*:

*"Firmada a premissa hermenêutica, pode-se afirmar que **a mesma razão que levou o Constituinte a impedir que os Vereadores aumentassem seus próprios ganhos, veda que os edis elevem a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais na mesma legislatura. É que, para além da correspondência temporal entre os mandatos do Legislativo e do Executivo, a observância da anterioridade também para os Agentes Políticos do Poder Executivo densifica a moralidade administrativa, excluindo que arranjos políticos se realizem à margem da boa-fé, da probidade e da lealdade às instituições, sobrepondo-se à supremacia do interesse público.***

Esse entendimento tem sido prestigiado pela jurisprudência moderna do Supremo Tribunal Federal, mediante a interpretação conjunta dos incisos V e VI do art. 29, obtendo como resultado a extensão, a todos os agentes políticos municipais, do cânone da anterioridade" (destaques nossos).

2.15. Delimitadas essas premissas, e voltando a atenção ao caso concreto, outra solução não se afigura possível a não ser o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei municipal objurgada, a qual reajustou no curso do mandato atual e para a mesma legislatura os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários do Município de Toledo, ao arrepio da interpretação conferida pelo STF ao art. 29, incisos V e VI, da CF e à revelia do princípio da moralidade administrativa.

2.16. Cabe consignar nesse ponto que, ao contemplar os agentes políticos do Poder Executivo com o direito à revisão geral anual, **o parágrafo único do art. 3º do diploma combatido também acaba por vulnerar o princípio da anterioridade e da inalterabilidade do subsídio durante o mandato eletivo** – ambos consectários da moralidade administrativa –, **na medida em que fixa reajustes anuais sucessivos dentro da mesma legislatura.**



doutrina: **2.17.** Sobre o regime remuneratório dos agentes políticos, discorre a

*"A remuneração do prefeito e do vice-prefeito deve observar o regime de subsídio. O subsídio do prefeito é o limite (máximo) da remuneração dos servidores públicos municipais, e é fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal. O subsídio do prefeito é fixado pela Câmara Municipal até o final da legislatura para vigorar na subsequente. **Além da anterioridade, expressa a jurisprudência que os subsídios do prefeito e do vice-prefeito devem ser fixados de forma clara e invariável.** Balizada a questão pelo art. 29, V, da Constituição de 1988, são inválidos critérios de fixação dos subsídios do prefeito e do vice-prefeito na Constituição Estadual.*

Não é admitida a vinculação dos subsídios do chefe do Poder Executivo local à fração ou percentual dos agentes congêneres estaduais ou federais nem a "qualquer outro fator que funcione como índice de reajuste automático, como o salário mínimo ou a arrecadação tributária para fins de remuneração", ou à remuneração dos servidores públicos, em face dos arts. 37, XIII e 167, IV, da Constituição Federal. Tampouco será hígida a vinculação da revisão dos subsídios de agentes políticos à revisão geral anual dos servidores públicos.

Agentes políticos transitórios e não profissionais não foram contemplados com o direito à revisão geral anual de sua remuneração – adstrito aos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo e aos agentes políticos vitalícios. [...]"

(MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Poder Executivo Municipal. Prefeito e vice-prefeito. Atribuições. Responsabilidade penal, político-administrativa e civil. In: Revista brasileira de Direito Municipal – RBDM. Belo Horizonte, ano 19, n. 67, p. 87-124, jan./mar. 2018).

2.18. Especificamente quanto à aventada impossibilidade de extensão da revisão anual aos agentes políticos, a Procuradoria-Geral de Justiça obtempera que se trata de posicionamento condizente com a interpretação sistemática da Constituição Federal, vez que "o inciso V do art. 29 não obriga observância ao inciso X do art. 37[1], que garante a revisão geral anual, mas apenas ao inciso XI[2] do dispositivo, que dispõe sobre as regras de teto e subtetos remuneratórios do funcionalismo público". E, ao fazê-lo, "a norma indica que o instituto da revisão não se aplica aos agentes políticos municipais, conciliando-se com o princípio da anterioridade a que alude o inciso VI do art. 29".



2.19. Nesse tocante, também é oportuno referir que, recentemente, o Plenário do STF reconheceu a existência de repercussão geral relativa à matéria, ocasião em que o então Ministro Presidente, Luiz Fux, propôs o delineamento da seguinte tese, com a proposta de reafirmação da jurisprudência daquela Corte: "É inconstitucional lei municipal que prevê o reajuste anual do subsídio de agentes políticos municipais, por ofensa ao princípio da anterioridade, previsto no artigo 29, VI, da Constituição Federal" (RE nº 1.344.400/RG, J. 25/11/2021).

2.20. Muito embora o aludido recurso extraordinário ainda não tenha sido objeto de enfrentamento meritório pelo STF, cabe destacar que o pronunciamento da Procuradoria-Geral da República naquele feito foi no sentido da inconstitucionalidade de normas municipais que estabeleçam a revisão anual do subsídio dos agentes políticos do Poder Executivo municipal, indo ao encontro da posição defendida pelo Ministro Relator.

2.21. De todo modo, colhem-se do repertório de jurisprudência da Suprema Corte decisões posicionando-se pela não extensão do direito à revisão anual dos servidores públicos aos detentores de mandato eletivo, por se tratar de benefício incompatível com o regime jurídico remuneratório dos agentes políticos.

Confira-se:

"[...] Ao conceder reajuste aos vereadores do Município de Rancharia de 6,4652% (seis inteiros, quatro mil seiscientos e cinquenta e dois milésimos por cento) no exercício corrente, sobre o somatório percentual acumulado no ano de 2010, a ser pago retroativamente desde a publicação da Lei nº 002 de 1º de janeiro de 2011, o legislador Municipal contrariou o art. 114 da Constituição do Estado de São Paulo, "os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição", bem como 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".

Essa é a questão central debatida nos autos, qual seja, saber se o reajuste concedido, no curso da legislatura, aos vereadores é alcançado pela revisão geral anual destinada aos servidores públicos.

Nesse quadrante, o acórdão recorrido diverge da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que assentou a impossibilidade de fixação de reajustes de subsídios para vereadores por leis com eficácia para a mesma legislatura.

[...] O acórdão recorrido diverge, também, desta Corte quanto a distinção entre o aumento dos subsídios e o reajuste da



remuneração para fins de preservação do poder aquisitivo ante a desvalorização da moeda.

Asseverou, a Procuradoria Geral da República, que a remuneração dos vereadores é incompatível com a revisão geral anual dos servidores públicos, porquanto "essa circunstância impõe uma leitura sistemática dos dispositivos tidos, pelo recurso extraordinário, como infringidos. O art. 39, § 4º, da Carta da República, na parte em que alude à obediência ao disposto no art. 37, X, do Diploma, deve ser submetido a uma necessária redução teleológica que exclua do seu âmbito normativo, no que tange à previsão de revisão anual, os membros do Poder Legislativo municipal" (eDOC 12, p. 104).

Confira-se, a proposito, o seguinte precedente:

"E M E N T A: 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." (RE 411156 AgR, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 19.12.2011).

(RE 729732, Rel. Min. Edson Fachin, J. 24/01/2021- decisão monocrática - destaques nossos.)

"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 dos vereadores do Município de Ibitinga/SP e os vencimentos dos servidores públicos municipais para fins de revisão geral anual.**

[...] **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: [...]

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. 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 Ibitinga 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)".

(RE 725663, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, J. 12/11/2013 – decisão monocrática – destaques nossos.)

2.22. Mencionam-se ainda arestos no sentido da impossibilidade de vinculação do reajuste dos subsídios pagos aos agentes políticos municipais ao reajuste anual dos vencimentos dos servidores públicos:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. 2. Inconstitucionalidade de Lei Municipal. 3. Impossibilidade de vinculação do reajuste anual dos agentes políticos municipais ao reajuste dos vencimentos dos servidores públicos. 4. Ausência de argumentos suficientes a infirmar a decisão recorrida. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.

"Trata-se de agravo regimental interposto contra decisão de minha relatoria que negou seguimento ao recurso sob o fundamento de que a decisão proferida pelo Tribunal de origem está de acordo com a jurisprudência do STF, no tocante à impossibilidade do reajuste dos subsídios pagos aos agentes políticos municipais serem vinculados ao reajuste anual dos vencimentos dos servidores públicos. [...]"



*Conforme demonstrado na decisão agravada, **o entendimento fixado no acórdão recorrido está em plena consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no que diz respeito à impossibilidade do reajuste dos subsídios pagos aos agentes políticos municipais serem vinculados ao reajuste anual dos vencimentos dos servidores públicos.***

Nesse sentido, confirmam-se os precedentes RE-AgR 411.156, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 19.12.2011; RE 411.156, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 3.12.2009, e ADI 3.491, Rel. Min. Ayres Britto, DJ 23.3.200 (ARE 866736 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 20/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-220 DIVULG 04-11-2015 PUBLIC 05-11-2015 – destaques nossos.)

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.

[...] No mérito, porém, a irresignação não merece prosperar. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que a remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, em conformidade com o art. 29, V, da Constituição Federal.

*[...] **No presente caso, o acórdão do Tribunal de origem consignou que os vereadores aumentaram os próprios subsídios, de forma retroativa, com base em modificação no salário referencial básico do funcionalismo, restando violado o art. 29, V, da Constituição Federal, conforme se depreende da ementa do julgado:***

AÇÃO POPULAR. CÂMARA MUNICIPAL DE SOLEDADE. Vereadores que se aumentaram os próprios subsídios, com base em modificação no salário referencial básico do funcionalismo. Preliminares rejeitadas. Desobediência ao disposto no art. 29, V, da Carta Federal e art. 11 da Constituição da Província. Interpretação que não pode ser acolhida. Ilegalidade do objeto ante violação de lei. Nulidade dos respectivos atos. Lesividade manifesta. Devolução de valores recebidos. Orientação do Tribunal de Justiça, mesmo ante modificação na legislação. Princípio do interesse social. Apelos improvidos e sentença confirmada.



Como se vê, o acórdão recorrido está em conformidade com a jurisprudência firmada nesta Corte, motivo pelo qual não merece reforma.

Diante do exposto, nego provimento ao agravo regimental. É o voto.

(RE 458413 AgR, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 06/08/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-164 DIVULG 21-08-2013 PUBLIC 22-08-2013 – destaques nossos.)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 4º DA LEI Nº 11.894, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2003. - A Lei Maior impôs tratamento jurídico diferenciado entre a classe dos servidores públicos em geral e o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais. Estes agentes públicos, que se situam no topo da estrutura funcional de cada poder orgânico da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, são remunerados exclusivamente por subsídios, cuja fixação ou alteração é matéria reservada à lei específica, observada, em cada caso, a respectiva iniciativa (incisos X e XI do art. 37 da CF/88). - O dispositivo legal impugnado, ao vincular a alteração dos subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado às propostas de refixação dos vencimentos dos servidores públicos em geral ofendeu o inciso XIII do art. 37 e o inciso VIII do art. 49 da Constituição Federal de 1988. Sobremais, desconsiderou que todos os dispositivos constitucionais versantes do tema do reajuste estipendiário dos agentes públicos são manifestação do magno princípio da Separação de Poderes. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

(ADI 3491, Relator(a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2006, DJ 23-03-2007 PP-00071 EMENT VOL-02269-01 PP-00138 RTJ VOL-00201-02 PP-00530 LEXSTF v. 29, n. 341, 2007, p. 58-63)

"[...] Este Supremo Tribunal firmou entendimento no sentido da vedação constitucional à vinculação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, inclusive da revisão anual dos subsídios dos agentes políticos aos vencimentos dos servidores públicos locais (ADI 305, Relator o ministro Maurício Corrêa; ADI 396, Redator para o acórdão o ministro Gilmar Mendes; ADI 4.009, Relator o ministro Eros Grau; entre outros).

[...] Vê-se, assim, que o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná divergiu, no ponto, do aludido entendimento.



Em face do exposto, dou provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Estado de Minas Gerais [sic] para, reformando o acórdão recorrido, julgar improcedente o pedido da parte autora no sentido de que, com base nos reajustes concedidos aos servidores públicos no Município de Curitiba /PR, seja calculado o subsídio do Prefeito municipal daquela unidade da federação, para os fins de aplicação do teto remuneratório previsto na Constituição Federal” (RE 1.333.225, Rel. Min. Nunes Marques, J. 02/06 /2022 – destaques nossos).

2.23. Assim, tendo em vista os julgados arrolados, a legislação impugnada ofendeu a Carta Magna, não só sob a ótica dos princípios da moralidade e de seus corolários (anterioridade da legislatura e inalterabilidade do subsídio no curso do mandato letivo), mas também em razão de estender aos agentes políticos do Município de Toledo benefício que é estranho ao seu regime jurídico remuneratório (revisão geral anual).

2.24. No que tange à alegação autoral de que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná teria afastado a aplicação do princípio da anterioridade nos casos de fixação de subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais (Acórdão nº 2045/20, Pleno do TCE/PR, Rel. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, J. 19/08/2020[3]), convém rememorar que as decisões proferidas naquela esfera não tem aptidão de vincular esta Corte de Justiça no exercício de sua função jurisdicional, mormente em hipóteses como a presente, em que existem precedentes vinculantes emanados do Pretório Excelso.

Efeitos da declaração de inconstitucionalidade

2.25. Finalmente, não se desconhece que, nas hipóteses de declaração de inconstitucionalidade de leis concessivas de vantagens a agentes públicos, a jurisprudência deste Órgão Especial tem procedido à modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade visando preservar os efeitos patrimoniais decorrentes das normas impugnadas, bem como evitar que os beneficiários destas sejam compelidos à devolução de valores auferidos, de boa-fé, até a data da publicação do acórdão (*v.g.* ; TJPR - Órgão Especial - 0028351-30.2021.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: DESEMBARGADOR ROGÉRIO LUIS NIELSEN KANAYAMA - J. 10.10.2022; TJPR - Órgão Especial - 0000412-41.2022.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: DESEMBARGADOR CLAYTON DE ALBUQUERQUE MARANHÃO - J. 22.08.2022; TJPR - Órgão Especial - 0062789-82.2021.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: DESEMBARGADOR MARCUS VINICIUS DE LACERDA COSTA - J. 25.07.2022; TJPR - Órgão Especial - 0076885-39.2020.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: DESEMBARGADOR PAULO ROBERTO VASCONCELOS - J. 25.07.2022).

2.26. Entretanto, na espécie, verifica-se que a implementação do reajuste determinado pela lei objurgada restou suspensa por força de decisão liminar proferida pelo



Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública de Toledo, na Ação Civil Pública nº 0004893-22.2022.8.16.0170, em 17/05/2022 (mov. 10.1 daqueles autos).

2.27. Desse modo, considerando o exíguo lapso temporal entre a publicação dos normativos censurados (03/05/2022 – mov. 1.7) e prolação da decisão liminar que suspendeu seus efeitos (17/05/2022), deixa-se de propor a modulação de efeitos no presente caso.

3. Diante do exposto, vota-se por **julgar procedente o pedido**, ao efeito de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.423, do Município de Toledo.

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

[2] XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

[3] EMENTA: Consulta. Secretários municipais. Reconhecimento de permissivo constitucional para a instituição de 13º subsídio. **Inexistência de imposição constitucional da aplicação do princípio da anterioridade na fixação dos subsídios de Prefeitos, Vice-prefeitos e Secretários.** Divergência na regulamentação constitucional que trata da fixação de subsídios de vereadores da regulamentação quanto aos demais agentes políticos. Complementação ao que foi estabelecido nos Acórdãos nº 4529/17-STP e nº 2989/19-STP, que trataram de tema correlato com força normativa e efeito vinculante.

(Acórdão nº 2045/20, Pleno do TCE/PR, Rel. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, J. 19/08/2020).



Ante o exposto, acordam os Desembargadores da Órgão Especial do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ, por unanimidade de votos, em julgar JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO o recurso de Procurador Geral de Justiça do Ministério Público do Paraná.

O julgamento foi presidido pelo Desembargador Luiz Fernando Tomasi Keppen – Presidente Do Tribunal De Justiça, com voto, e dele participaram Desembargador Arquelau Araujo Ribas (relator), Desembargador Antonio Renato Strapasson, Desembargador Hamilton Mussi Corrêa – Corregedor-geral Da Justiça, Desembargador José Augusto Gomes Aniceto, Desembargadora Vilma Régia Ramos De Rezende, Desembargador Jorge De Oliveira Vargas, Desembargadora Joeci Machado Camargo – 1ª Vice-presidente, Desembargador Espedito Reis Do Amaral, Desembargador Roberto Portugal Bacellar, Desembargador Rogério Etzel, Desembargador Fabian Schweitzer, Desembargador Luciano Carrasco Falavinha Souza, Desembargador Francisco Cardozo Oliveira, Desembargador Ramon De Medeiros Nogueira, Desembargador Carvílio Da Silveira Filho, Desembargador Marcus Vinicius De Lacerda Costa, Desembargador Robson Marques Cury, Desembargador Eugenio Achille Grandinetti e Desembargador Lauro Laertes De Oliveira.

03 de abril de 2023

Desembargador Arquelau Araujo Ribas

Relator

