

São Paulo, 08 de março de 2023.

Memorando interno da 1ª Procuradoria à Procuradoria-Geral de Contas

Assunto:	Inconstitucionalidade de normas municipais
Temas:	Pagamentos a Secretários Municipais em desacordo com o sistema de subsídio; Aplicação de Revisão Geral Anual (RGA) aos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais.
Ref.:	Prestação de contas de 2021 da Prefeitura de Cerquilha (TC-7190.989.20-2); Lei 3.369/2020, do Município de Cerquilha.

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Contas,

Vislumbrando nos autos existência de norma inconstitucional no âmbito municipal, valho-me do presente para que Vossa Excelência represente ao digníssimo Procurador-Geral de Justiça para a análise da viabilidade da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Este membro do Ministério Público de Contas, durante sua regular atuação no processo TC-7190.989.20-2 (contas de 2021 da Prefeitura de Cerquilha), tomou ciência de norma municipal que prevê concessão de pagamentos a Secretários Municipais em desacordo com o sistema de subsídio, além de prever a aplicação de Revisão Geral Anual (RGA) aos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais.

Eis o teor da norma:

Lei 3.369, de 17 de setembro de 2020, do Município de Cerquilha.

Dispõe sobre a fixação do subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais para o exercício financeiro de 2021 a 2024 e dá outras providências.

(...)

Art. 1º. O subsídio mensal do Prefeito Municipal de Cerquilha para o exercício financeiro de 2021 a 2024 fica fixado no valor de R\$ 22.061,20 (vinte e dois mil, sessenta e um reais e vinte centavos) e o do Vice-Prefeito no valor de R\$ 2.831,14 (dois mil oitocentos e trinta e um reais e quatorze centavos).

Art. 2º. O subsídio mensal dos Secretários Municipais, Superintendente e Assessor Jurídico para o exercício financeiro de 2021 a 2024 fica fixado no valor de R\$ 8.824,46 (oito mil, oitocentos e vinte e quatro reais e quarenta e seis centavos).

Art. 3º. Os subsídios fixados nos arts. 1º e 2º serão pagos em parcela única até o dia 30 de cada mês, ficando vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

§1º. A vedação de acréscimo contida no caput deste artigo não se aplica ao pagamento de vantagens pessoais quando o Secretário for ocupante de cargo efetivo no Município.

§2º. A hipótese de acréscimo prevista no parágrafo anterior incidirá sobre o vencimento do cargo efetivo do titular da Secretária.

§3º. O Vice-Prefeito, nomeado Secretário, deverá optar pelo recebimento de seu subsídio ou o de Secretário, vedado o pagamento de qualquer acréscimo, ressalvada a hipótese prevista no §1º deste artigo.

Art. 4º. Os subsídios de que trata esta Lei correspondem aos valores atualmente em vigor, serão revistos anualmente, na mesma data de revisão dos vencimentos dos servidores municipais, sem distinção de índice.



Secretários Municipais. Regime de subsídio. Incompatibilidade de vantagens pessoais com o sistema de subsídio.

A Constituição Federal exige que diversos membros da Administração Pública sejam remunerados pelo regime de subsídio, para tornar mais visível e controlável a remuneração de certos cargos, eis que estabelecido em parcela única, sendo, portanto, vedado o acréscimo de vantagens pecuniárias, como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, e outras verbas de caráter remuneratório:

Conforme dispõe o art. 39, §4º, entre os membros que devem ser remunerados pelo regime de subsídio se incluem os Secretários Municipais:

*CF, art. 39, §4º. O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os **Secretários** Estaduais e **Municipais** serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. [parágrafo incluído pela EC 19/1998]*

No caso da norma de Cerquilho, criou-se um sistema híbrido para os Secretários Municipais que sejam servidores efetivos, permitindo que acumulem o subsídio com vantagens pessoais que tenham enquanto servidores.

Veja-se que não se está facultado que se opte pela melhor remuneração¹ entre o regime de subsídio de Secretário ou regime de vencimentos do servidor, mas que efetivamente mescle os dois sistemas remuneratórios, o que não se admite constitucionalmente.

Veja-se que a norma local em questão, além da literal violação ao citado artigo 39, §4º, da Constituição Federal, ofende também o art. 144 da Constituição Estadual², eis que a remuneração por subsídio de certas carreiras é princípio de reprodução obrigatória pelos demais entes federados.

¹ Tal como se admitiria para servidores públicos que seja investido no mandato de Prefeito (art. 38, inc. II, da CF) ou no mandato de Vereador, quando houver incompatibilidade de horários (art. 38, inc. III, *in fine*, da CF).

² CE/SP, 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.



Impossibilidade de aplicação de RGA aos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários. Jurisprudência do TJ-SP. Jurisprudência do STF.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP) pacificou entendimento que é não possível conceder RGA aos subsídios dos Vereadores na mesma legislatura³. Não bastando o sólido entendimento do TJ-SP a respeito do tema, é preciso também destacar que o Supremo Tribunal Federal (STF) segue na mesma linha⁴.

O mesmo entendimento tem sido progressivamente estendido a respeito de eventual RGA que abarque Prefeito, Vice-Prefeito ou Secretários⁵.

Até o reconhecimento de repercussão geral sobre o assunto (vide a seguir), o Supremo Tribunal Federal, em grau recursal contra decisões proferidas pelo TJ-SP em ADI a respeito do tema, sistematicamente vinha decidindo que a vedação de concessão de RGA se estendia a todos os agentes políticos municipais, como Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários.

É que se constata, por exemplo, nos Recursos Extraordinários 1.078.258 / SP, referente ao Município paulista de **Estiva Gerbi**, e 1.249.745 / SP, referente ao Município paulista de **Águas da Prata**:

“Encontra-se pacificado nesta Corte o entendimento segundo o qual a remuneração dos agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio

³ ADI 2073456-80.2022.8.26.0000, Rel. Des. James Siano, j. 06/09/2022, referente à Câmara Municipal de **São José do Rio Preto**;

ADI 2205077-45.2018.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 13/03/2019, referente à Câmara Municipal de **Jardinópolis** (trânsito em julgado no TJ-SP em 23/04/2019);

ADI 2219432-60.2018.8.26.0000, Rel. Des. Geraldo Wohlers, j. 20/02/2019, referente à Câmara Municipal de **Cabreúva** (no STF, a 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, negou provimento ao RE 1.220.853 AgR / SP, j. 29/05/2020, mantendo a decisão do TJ-SP);

ADI 2137220-16.2017.8.26.0000, Rel. Des. Salles Rossi, j. 02/03/2018, referente à Câmara Municipal de **Mogi das Cruzes** (no STF, o Min. Roberto Barroso negou provimento ao RE 1.144.038 / SP, j. 11/04/2019, mantendo a decisão do TJ-SP);

ADI 2274075-70.2015.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 24/05/2017, referente à Câmara Municipal de **Estiva Gerbi** (no STF, o Min. Edson Fachin deu provimento ao RE 1.078.258 / SP, j. 29/11/2019, interposto pelo MP-SP, para afirmar que também não seria possível conceder RGA ao Prefeito e ao Vice-Prefeito);

ADI 2258527-05.2015.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 24/08/2016, referente à Câmara Municipal de **Fartura**;

ADI 0047613-65.2013.8.26.0000, Rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. 12/06/2013, referente à Câmara Municipal de **Guararema** (no STF, foi negado provimento ao Recurso Extraordinário, mantendo a decisão do TJ-SP).

⁴ A fim de elidir quaisquer teses interpretativas relacionadas ao tema, oportuna a leitura do ARE 1.205.333/SP, Min. Alexandre de Moraes, j. 16/05/2019.

⁵ Como exemplos de ADIs que consideraram ser incabível a RGA a Vereadores, mas possível em relação a Prefeito, Vice-Prefeito ou Secretários, cite-se:

ADI 2071739-04.2020.8.26.0000, Rel. Des. Torres de Carvalho, j. 20/04/2022, referente ao Município de **Cruzeiro** (ainda sem recurso no STF);

ADI 2120753-54.2020.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 27/01/2021, referente ao Município de **Guaíçara** (no STF, pendente o RE 1.322.192 / SP, devolvido ao TJ-SP para aguardar o julgamento do tema 1.192 de repercussão geral);

ADI 2256065-36.2019.8.26.0000, Rel. Des. Péricles Piza, j. 10/06/2020, referente ao Município de **Rancharia** (no STF, pendente o RE 1.292.159 / SP, devolvido ao TJ-SP para aguardar o julgamento do tema 1.192 de repercussão geral).



da moralidade administrativa e em decorrência do que disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislação para sua fixação (art. 37, X e XI), sendo-lhe vedada a vinculação à remuneração estabelecida em favor dos servidores públicos (art. 37, XIII).

(...)

Na espécie, ao declarar constitucional o atr. 3º da Lei 747/2012, do Município de Estiva Gerbi, referente à possibilidade de revisão geral anual dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito, o Tribunal de origem divergiu da jurisprudência desta Corte, razão pela qual, nos termos do art. 21, § 2º, do RISTF, dou provimento ao recurso extraordinário, para julgar procedente a ação.” (STF, RE 1.249.745/SP, Min. Edson Fachin, j. 29/11/2019) (destaques do MPC-SP)

“Encontra-se pacificado nesta Corte o entendimento segundo o qual a remuneração dos agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e em decorrência do que disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislação para sua fixação (art. 37, X e XI), sendo-lhe vedada a vinculação à remuneração estabelecida em favor dos servidores públicos (art. 37, XIII).

(...)

Na espécie, ao declarar constitucional a Lei 2.315/2019, do Município de Água da Prata, referente à possibilidade de revisão geral anual dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários municipais, o Tribunal de origem divergiu da jurisprudência desta Corte, razão pela qual, nos termos do art. 21, § 2º, do RISTF, dou provimento ao recurso extraordinário, para julgar procedente a ação.” (STF, RE 1.249.745/SP, Min. Edson Fachin, j. 29/05/2020) (destaques do MPC-SP).

Como dito, mais recentemente, seguindo a linha até o momento definida pelo STF, o TJ-SP passou a declarar a inconstitucionalidade de lei municipais que preveem a concessão de RGA aos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais.

Como exemplo de julgados recentes seguindo esse novo posicionamento, é possível citar:

“*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Cajuru. Ação proposta pelo Procurador-Geral de Justiça em face da Lei Complementar nº 127, de 03 de maio de 2017, que “dispõe sobre a revisão geral anual dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais”, e Lei Complementar nº 147, de 22 de maio de 2019, que “dispõe sobre a revisão anual dos exercentes de mandatos eletivos do Legislativo Municipal”, ambas do Município de Cajuru.*

Arguição de inobservância da regra da anterioridade e afronta à moralidade administrativa. Inexistência do direito à revisão geral anual aos agentes políticos municipais.

Violação aos artigos 111, 115, XI, 144, da Constituição Estadual e artigos 37, X, e 39, § 4º, da Constituição Federal. Inobservância da regra da anterioridade da legislação, afrontando o princípio da moralidade administrativa. Impossibilidade de revisão geral anual da remuneração dos agentes políticos. Precedentes deste C. Órgão Especial e do E. Supremo Tribunal Federal. Ação procedente, com ressalva.” (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2113526-42.2022.8.26.0000, Rel. Des. Damião Cogan, j. 15/02/2023, referente ao Município de Cajuru)

“**PROCESSUAL CIVIL.** Ação Direta de Inconstitucionalidade. Suspensão do Processo. Não a induz o reconhecimento de repercussão geral do tema (1.192), uma vez que não foi determinado o sobrestamento nacional das causas afetas à controvérsia. **PRELIMINAR REJEITADA.**

(...)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal. Município de Indaiatuba. Lei nº 1.078/2019, de iniciativa do Chefe do Executivo, que fixa os subsídios de prefeito, vice-prefeito e vereadores e prevê a revisão anual da verba no curso da legislação. Inadmissibilidade, uma vez que a possibilidade de que os vencimentos sejam revistos anualmente é



*prerrogativa exclusiva dos servidores públicos, categoria a que não pertencem os agentes políticos. Afronta aos artigos 5º, 111, 115, inciso XI e 144 da Constituição Estadual e 29, incisos V e VI, da Constituição Federal. Orientação do Supremo Tribunal Federal e desta Corte Estadual. **PROCEDÊNCIA.***” (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2141983-84.2022.8.26.0000, Rel. Des. Jarbas Gomes, j. 23/11/2022, referente ao Município de Indaiópolis) (negrito no original)

*“**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei Municipal. Município de Bilac. Lei nº 2.332/2020 que corrige os subsídios dos agentes políticos. Inadmissibilidade, uma vez que a possibilidade de que os vencimentos sejam revistos anualmente é prerrogativa exclusiva dos servidores públicos, categoria a que não pertencem os agentes políticos. Afronta aos artigos 5º, 111, 115, inciso XI e 144 da Constituição Estadual e 29, incisos V e VI, da Constituição Federal. Orientação do Supremo Tribunal Federal e desta Corte Estadual. **PROCEDÊNCIA.**”* (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2223471-61.2022.8.26.0000, Rel. Des. Jarbas Gomes, j. 01/02/2023, referente ao Município de Bilac) (negrito no original)

*“**Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Leis do Município de Rubiácea. Vinculação da revisão anual dos subsídios de agentes políticos à revisão geral anual dos servidores públicos. Inadmissibilidade. Revisão que não pode ficar atrelada aos índices gerais de reajuste dos servidores públicos, porque esse vínculo de revisão (entre os subsídios e os vencimentos) configura ofensa ao art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal e art. 115, XV, da Constituição Estadual. Alteração sujeita a regramento próprio. Afronta aos artigos 111, 115, inc. XI e XV da Constituição Bandeirante. Agentes políticos que não encontram amparo constitucional para revisão anual geral de seus subsídios. Precedentes deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Ação procedente.”* (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2182346-50.2021.8.26.0000, Rel. Des. Moreira Viegas, j. 16/02/2022, referente ao Município de Rubiácea)

Reconhecimento de repercussão geral sobre o tema da RGA para agentes políticos na mesma legislatura.

Conforme adiantado no tópico anterior, o STF reconheceu a repercussão geral sobre a discussão da constitucionalidade da concessão de RGA para agentes políticos na mesma legislatura.

Tendo o Recurso Extraordinário 1.344.400 como *leading case* (referente, aliás, a um caso do município paulista de **Pontal**), a matéria será apreciada como tema 1.192 de repercussão geral, abarcando não apenas a discussão da concessão de RGA para vereadores na mesma legislatura, como também para prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais.

Registre-se que já há parecer da Procuradoria Geral da República sobre a matéria⁶, ementada nos seguintes termos:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1192. LEI MUNICIPAL. SUBSÍDIO. REVISÃO GERAL ANUAL. AGENTES POLÍTICOS. LEGISLATURA VIGENTE. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DE LEGISLATURA. OBRIGATORIEDADE. OBSERVÂNCIA DO ART. 29, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROVIMENTO.



1. *Recurso Extraordinário leading case do Tema 1192 da sistemática da Repercussão Geral: “constitucionalidade de lei municipal que preveja revisão geral anual do subsídio de agentes políticos na mesma legislatura”.*

2. *A remuneração dos agentes políticos do Poder Executivo Municipal há de ser fixada pela Câmara Municipal para a legislatura subsequente, em observância ao disposto no art. 29, incisos V e VI, da Constituição Federal, conforme jurisprudência consolidada do STF.*

3. *A remuneração de agentes políticos é incompatível com a revisão geral anual prevista para servidores públicos no art. 37, X, da Constituição Federal.*

4. *Manifestação de concordância com a proposta de tese de repercussão geral: 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.*

— *Parecer pelo provimento do recurso extraordinário e pela fixação da tese sugerida.*”

Pedido.

Assim, considerando-se o desrespeito às normas constitucionais, encaminho cópia da norma mencionada⁷, visando o envio de representação ao Procurador-Geral de Justiça, para a análise da viabilidade da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça de São Paulo.

Atenciosamente,

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

⁷ Também disponível em <https://www.legislacaodigital.com.br/Cerquillo-SP/LeisOrdinarias/3369>

