



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ ÓRGÃO ESPECIAL

Autos nº. 0039653-22.2022.8.16.0000

Recurso: 0039653-22.2022.8.16.0000

Classe Processual: Direta de Inconstitucionalidade

Assunto Principal: Inconstitucionalidade Material

Autor(s): • Procurador Geral de Justiça do Ministério Público do Paraná

Polo Passivo(s):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar inaudita altera parte, ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça em face dos artigos 1º, caput, e 2º, da Lei Municipal nº 1.924/2022, de Guaratuba/PR, os quais fixaram, no curso do mandato do atual Prefeito, para o período de 08 de fevereiro de 2022 a 31 de dezembro de 2024, os subsídios dos agentes políticos integrantes da cúpula do Poder Executivo e possibilitaram a revisão anual desses valores.

Ao que aduz o autor, os citados dispositivos padecem de vício de inconstitucionalidade material por afrontarem os princípios da moralidade administrativa e da anterioridade de legislação (art. 27, caput, da Constituição Estadual e art. 29, incisos V e VI, da Constituição da República).

Argumenta que: **a)** de acordo com o inciso V do artigo 29 da CR, os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serão 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; por sua vez, o inciso VI dispõe que o subsídio dos Vereadores será fixado pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, observadas as disposições constitucionais e os critérios estabelecidos em Lei Orgânica; **b)** apesar de o inciso V, que trata especificamente dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo dos Municípios, não contemplar expressamente o princípio da anterioridade de legislação, a restrição é extraída da interpretação conjunta do inciso VI, que versa sobre a remuneração dos parlamentares municipais; **c)** 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; isso porque, 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; **d)** 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; **e)** mais recentemente, o Pleno do STF reconheceu a existência de repercussão geral da questão de revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos municipais, tendo o Relator proposto, na oportunidade, a fixação de tese pela inconstitucionalidade, por ofensa ao princípio da anterioridade, invocando como fundamentos “os princípios da moralidade administrativa, da anterioridade da legislação e da inalterabilidade do subsídio durante o mandato eletivo”; **f)** o posicionamento coaduna-se com a proposta de interpretação sistemática do texto constitucional, vez que, ao tratar dos subsídios dos agentes da cúpula do Poder Executivo, o inciso V do art. 29 não obriga observância ao inciso X do art. 37, que garante a revisão geral anual, mas apenas ao inciso XI do dispositivo, que versa sobre as regras de teto e subtelos remuneratórios do funcionalismo público.

Diante desse cenário, defende a presença dos requisitos para concessão da medida cautelar, pontuando que a plausibilidade do direito está caracterizada pelos fundamentos jurídicos deduzidos na exordial, ao passo que o perigo da demora decorre do fato de que “desde a publicação da lei, ocorrida em março de 2022, os agentes políticos por ela contemplados vêm recebendo, de forma irregular, as parcelas reajustadas, conforme dados extraídos do Portal da Transparência do Município e anexados à petição inicial, cujas diferenças, a princípio, não poderão ser repetidas, em razão de seu caráter alimentar, justificando-se a excepcional urgência a autorizar a concessão da cautelar, por decisão monocrática, *ad referendum* do colendo Órgão Especial, sem a audiência dos interessados.”



Pede a concessão da medida cautelar, por decisão monocrática, *ad referendum* do Órgão Especial e antes da audiência dos órgãos ou autoridades das quais emanou o ato normativo impugnado, para promover a imediata suspensão da eficácia dos arts. 1º, *caput*, e 2º da Lei Municipal nº 1.924/2022, de Guaratuba/PR. Ao final, confirmada a liminar, requer a procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade dos referidos dispositivos legais.

Junta documentos (mov. 1.2-1.9).

É o relatório

2. De início, considerando a urgência e a importância da matéria, entendo que se justifica o exame do pedido cautelar em juízo monocrático, *ad referendum* do Colegiado.

Sublinho que o Supremo Tribunal Federal[1] e este Órgão Especial[2] admitem tal possibilidade, em regime excepcional, quando as circunstâncias do caso concreto assim o exigem.

Vale lembrar que o exame monocrático de cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, com posterior chancela pelo órgão colegiado, é disciplinado pelo art. 3º, parágrafo único, da Resolução 03/1991, com redação dada pela Resolução nº 02/1997, ambas deste C. Órgão Especial[3]

Na hipótese, a excepcional urgência exsurge da circunstância de que as parcelas reajustadas com fundamento na lei alegadamente inconstitucional, que vêm sendo percebidas pelos agentes políticos contemplados, possuem natureza alimentar, de modo que as diferenças auferidas dificilmente serão repetidas caso a ação seja julgada procedente ao final.

Esse tem sido o entendimento do STF e deste Órgão Especial em casos semelhantes (v.g. STF - ADI 5374 MC-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 22/06/2020; ARE 1323727/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29 de abril de 2022; Órgão Especial – ADI 0025398-64.2019.8.16.0000, Rel. Des. Robson Marques Cury, j. 17.02.2020; ADI 0012021-26.2019.8.16.0000, Rel. Des. Ramon De Medeiros Nogueira, j. 07.10.2019).

Desta feita, a fim de evitar maior prejuízo ao erário, é de todo recomendável que o exame acerca dos requisitos para a concessão da medida cautelar ocorra o quanto antes.

Pois bem.

O deferimento de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade depende do atendimento de dois pressupostos, a verossimilhança do direito e o perigo da demora.

Eis o teor dos dispositivos legais impugnados:

Lei Municipal nº 1.924/2022, de Guaratuba/PR:

Art. 1º Os subsídios mensais do Prefeito Municipal de Guaratuba, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais (ou ocupantes de cargos da mesma natureza) para o período de 08 de fevereiro de 2.022 à 31 de dezembro de 2.024, ficam fixados em parcela única mensal dos valores abaixo consignados:

Prefeito Municipal R\$ 27.125,28

Vice-Prefeito R\$ 10.695,00

Secretários Municipais (ou ocupantes de cargos da mesma natureza) R\$ 10.695,00

(...)

Art. 2º O Prefeito Municipal, o Vice-Prefeito e os Secretários Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única e serão revistos anualmente na mesma data de revisão geral anual ou reajuste dos servidores municipais, sem distinção de índices, a título de



recomposição da perda inflacionária, observados os limites previstos na Constituição Federal, sendo vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie, com exceção da percepção do décimo terceiro salário e terço de férias.

Os parâmetros constitucionais invocados pelo autor são os seguintes:

Constituição do Estado do Paraná:

Art. 27. 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: (...).

Constituição da República:

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: (...).

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.

Em artigo sobre o tema, Raphael Peixoto de Paula Marques comenta:

Do cotejo entre o texto anterior e a nova redação dada aos incs. V e IV do art. 29, poder-se-ia afirmar, com relação ao prefeito e vice-prefeito, o abandono do princípio da anterioridade, vez que o novo texto, ao menos expressamente, faz alusão ao referido princípio. Contudo, uma interpretação sistemática do Texto Constitucional distancia essa mera interpretação literal. Traz-se como fundamento os princípios elencados no art. 37, caput, da CF/1988 (LGL\1988\3). Ora, os princípios



da impessoalidade e da moralidade impõem a fixação da remuneração dos prefeitos, vice-prefeitos e secretários antes do início dos seus mandatos.^[4]

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 legislação deve ser obedecido para a fixação dos subsídios de todos os agentes políticos municipais. Confirmam-se:

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)

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 legislação 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)

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 legislação 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)



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.

Em relação à previsão do artigo 2º da Lei Municipal nº 1.924/2022, como pontuado na exordial, o Plenário do STF recentemente reconheceu a existência de repercussão geral da matéria atinente à constitucionalidade de lei municipal que preveja revisão geral anual do subsídio de agentes políticos na mesma legislatura (RE nº 1.344.400-RG – Tema 1192). Na oportunidade, o Ministro Relator propôs a fixação da seguinte tese, que, ao que afirmou, estaria em consonância com a 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.”

Conquanto a matéria ainda esteja pendente de julgamento, vale mencionar que o parecer da Procuradoria-Geral da República foi no sentido da inconstitucionalidade de lei municipal que prevê o reajuste anual do subsídio de agentes políticos municipais, concordando com a tese proposta pelo Relator.

Outrossim, para além da aparente violação à anterioridade de legislatura, há que se destacar a existência de julgados do STF que assentam a “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, Relator para o acórdão o ministro Gilmar Mendes; ADI 4.009, Relator o ministro Eros Grau; entre outros)” (RE 1333225/PR, Rel. Min. Nunes Marques, j. 02/06/2022). Tal cenário reforça a possível existência de vício de inconstitucionalidade material na norma, a ser examinada com maior profundidade no mérito.

Em arremate, não se ignora a existência posição contrária à tese autoral, inclusive oriunda do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, como mencionado na Justificativa do Projeto de Lei que culminou na norma ora impugnada. Todavia, sem desmerecer entendimentos contrários e a importância do debate, há de se ter em vista que o STF é o intérprete máximo da Constituição. Deve-se guardar deferência ao posicionamento firmado pelo Pretório Excelso em casos análogos ao presente, inclusive porque essa linha jurisprudencial já estava consolidada quando da edição da lei inquestionada.

Frente ao quadro acima delineado, em cognição superficial e sem prejuízo de exame mais aprofundado quando do julgamento final, é possível concluir que há plausibilidade nas alegações de que os dispositivos legais questionados violam os princípios da moralidade administrativa e da anterioridade de legislatura (art. 27, *caput*, da CE e art. 29, incisos V e VI, da CR).

O **periculum in mora** resta igualmente evidenciado.

Consoante adiantado em linhas anteriores, os agentes políticos contemplados pela norma atacada vêm recebendo as parcelas reajustadas desde a publicação da lei, em março de 2022, conforme demonstrado pelo autor por meio dos dados extraídos do Portal da Transparência do Município (mov. 1.9).

Destarte, está presente o risco de dano irreparável que justifica a concessão da medida cautelar para suspender os efeitos dos dispositivos impugnados. Isso porque, caso os agentes políticos continuem a receber os subsídios com base nos valores reajustados, o Município não poderá reaver os valores, por consistirem em verba alimentar. De outro lado, se a ação vier a ser julgada improcedente ao final, os agentes políticos atingidos poderão receber retroativamente as diferenças que deixaram de auferir, de sorte que não sofrerão maiores prejuízos.

3. Com tais considerações, defiro a medida cautelar postulada para determinar a imediata suspensão dos efeitos dos artigos 1º, caput, e 2º da Lei Municipal nº 1.924/2022, de Guaratuba/PR, ad referendum oportuno do Colegiado do Órgão Especial.

4. Notifiquem-se, com urgência, o Prefeito Municipal de Guaratuba/PR e o Presidente da Câmara Municipal de Guaratuba/BPR para que tomem conhecimento desta decisão e se pronunciem sobre o pleito cautelar no prazo de 5 (cinco) dias, nos termos do caput do artigo 257 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

5. Na sequência, notifique-se a Procuradoria-Geral do Estado e, sucessivamente, dê-se vista à Procuradoria-Geral de Justiça para manifestação acerca do pedido cautelar no prazo de 3 (três) dias, nos moldes do § 1º do artigo 257 do RITJPR.



6. Oportunamente, voltem conclusos para inclusão em pauta.

Curitiba, 8 de julho de 2022.

DES. ANA LÚCIA LOURENÇO

RELATORA

[1] Entre outros: ADI nº 5420/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, decidida em 03/12/2015; ADI nº 4.307/DF-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ de 8/10/09; ADI nº 4.598/DF-MC, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 1º/8/11; ADI nº 4.638/DF-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.705/DF-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.635-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 5/1/12; ADI nº 4.917-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ de 21/3/13; e ADI 5.184-MC, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 9/12/14.

[2] A título exemplificativo, cabe mencionar a ADI 0048806-50.2020.8.16.0000, Rel. Des. Arquelau Araujo Ribas - J. 15.12.2020; ADI 1.507.204-7, Rel. Des. Paulo Cezar Bellio, J. 05.06.2017; ADI nº 1748184-0, Rel. Des. Luís Carlos Xavier, DJe 22/01/2019; ADI 1.475.135-8, Rel. Des. Jorge Wagih Massad, DJe 21/01/2016.

[3] Artigo 3º. O pedido de concessão de liminar terá julgamento preferencial pelo Órgão Especial, após parecer do Procurador-Geral de Justiça, independente de pauta e de relatório escrito, não se admitindo sustentação oral.

Parágrafo Único. Em caso de urgência, o Relator poderá conceder a medida ad referendum daquele órgão.

[4] EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DA REMUNERAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS. Revista de Direito Constitucional e Internacional | vol. 45/2003 | p. 327 - 342 | Out - Dez / 2003 DTR\2003\532.

