



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**PROCESSO N.º 70070342233 – TRIBUNAL PLENO**

**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROPONENTE: SINDICATO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS  
DE ESTEIO**

**REQUERIDOS: PREFEITO DE ESTEIO E CÂMARA DE  
VEREADORES DE ESTEIO**

**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR FRANCISCO JOSÉ  
MOESCH**

---

## **PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Lei n.º 6.338/2016 do Município de Esteio, a qual “concede revisão de subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários do Município de Esteio”. 2. Pedido de declaração de inconstitucionalidade material da norma. 3. Da leitura das informações prestadas, é possível inferir se tratar de reajuste concedido a título de revisão geral anual. 4. Projeto de lei de iniciativa legislativa. Inconstitucionalidade formal verificada, na medida em que o impulso para a revisão geral anual é da atribuição exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 5.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*Declaração de inconstitucionalidade com base em causa de pedir diversa da constante da inicial, o que é possível em se tratando de controle concentrando de constitucionalidade. Precedentes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal.*  
**PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA DEMANDA.**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, proposta pelo Sindicato dos Servidores Municipais de Esteio, objetivando a retirada, do ordenamento jurídico, do **artigo 1º, caput e parágrafos 1º e 2º, da Lei n.º 6.338/2016 do Município de Esteio**, a qual “*concede revisão de subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários do Município de Esteio*”, por afronta aos artigos 29, inciso V, da Constituição Federal e 8º, 10 e 11 da Constituição Estadual (fls. 04/48).

A medida liminar pleiteada foi deferida (fls. 51/58).

O Município de Esteio prestou informações, em que esclareceu que o ato normativo impugnado apenas concede aos agentes políticos a revisão geral de remuneração, razão pela qual não teria restado vulnerado o princípio da anterioridade da fixação dos subsídios. Requereu a reconsideração da medida liminar deferida e a improcedência da demanda (fls. 71/107).

A decisão liminar foi mantida (fls. 110/111).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

A Câmara de Vereadores prestou informações, propugnando pela improcedência da ação (fls. 118/134).

O Procurador-Geral do Estado apresentou defesa à norma impugnada, com base na autonomia municipal, postulando o desacolhimento do pedido (fls. 139/147).

Vieram os autos com visa.

É o relatório.

**2. A Lei atacada encontra-se vazada nestes termos:**

*LEI Nº 6.338 DE 01 DE ABRIL DE 2016.  
CONCEDE REVISÃO DE SUBSÍDIOS DO PREFEITO,  
DO VICE-PREFEITO E DOS SECRETÁRIOS DO  
MUNICÍPIO DE ESTEIO.*

*GILMAR ANTÔNIO RINALDI, Prefeito Municipal de Esteio, Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu, com fundamento no artigo 70, inciso V, da Lei Orgânica do Município, sanciono e promulgo a seguinte Lei:*

*Art. 1º Os subsídios mensais dos cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, a partir de 1º de maio de 2016, serão reajustados em 6% (seis por cento).*

*§ 1º A partir de 1º de setembro de 2016, os subsídios mensais dos cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, serão reajustados em 4,88% (quatro vírgula oitenta e oito por cento).*

*§ 2º Os subsídios de que trata o caput, serão arredondados para a unidade de real imediatamente superior, quando for o caso.*

*Art. 2º As despesas decorrentes desta lei encontrarão cobertura nas dotações orçamentárias próprias.*

*Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Prefeitura Municipal de Esteio, 01 de Abril de 2016.*

*GILMAR ANTÔNIO RINALDI*

*Prefeito Municipal*

*Registre-se. Publique-se, Data supra*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Segundo o proponente, Sindicato dos Servidores Municipais de Esteio, **o artigo 1º, caput e parágrafos 1º e 2º, da Lei Municipal n.º 6.338/2016 de Esteio** – o qual institui reajuste, a ser aplicado na Legislatura vigente, aos subsídios dos cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários do Município de Esteio – **padeceria de vício material de inconstitucionalidade** – por afronta ao princípio constitucional da anterioridade e por estabelecer vinculação de reajustamento aos índices concedidos aos demais servidores municipais.

Para os requeridos, porém, o dispositivo impugnado seria hígido constitucionalmente, tanto sob o aspecto **formal** – por ter sido da iniciativa da Câmara de Vereadores de Esteio o projeto de lei – quanto **material** – por ter o reajuste refletido a média acumulada dos índices inflacionários referentes ao período compreendido entre março de 2015 e fevereiro de 2016, tendo, assim, unicamente a finalidade de recompor a perda do poder aquisitivo dos subsídios dos cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários do Município de Esteio.

Como se vê, o **autor** limitou-se a impugnar a constitucionalidade **material** da Lei Municipal n.º 6.338/2016 de Esteio. Todavia, a análise do ato normativo sob o aspecto **formal** será igualmente realizada, tendo em vista que, no controle concentrado de constitucionalidade, consoante jurisprudência consolidada do Pretório Excelso<sup>1</sup>, o Tribunal fica condicionado

---

<sup>1</sup> DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 913, DE 13.09.1995, QUE DANDO NOVA REDAÇÃO A LEI N. 842 DE 29.12.1994, AMBAS DO DISTRITO FEDERAL, INSTITUIU PENSÃO MENSAL EM FAVOR DE CERTAS PESSOAS (NEM SEMPRE NECESSITADAS DE ASSISTENCIA), EM RAZÃO DE CRIMES HEDIONDOS (COM ASSASSINATO), PRATICADOS POR QUAISQUER AGENTES (NÃO NECESSARIAMENTE PUBLICOS) E OCORRIDOS A PARTIR DE 21 DE ABRIL DE 1960..



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

apenas ao **pedido** veiculado – declaração de inconstitucionalidade do artigo 1º, *caput* e parágrafos 1º e 2º, da Lei Municipal n.º 6.338/2016 de Esteio – mas não à **causa de pedir** – inconstitucionalidade material da norma.

No cumprimento deste mister, faz-se necessário, de início, analisar o regramento constitucional posto no que concerne à **competência legislativa** para a fixação e para a revisão dos vencimentos percebidos pelos agentes políticos, tarefa que se passa a realizar.

No que tange à fixação dos subsídios dos **Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais**, o ordenamento constitucional determina que a competência legislativa para tanto pertence à Câmara de Vereadores. Neste sentido, dispõem os artigos 29, inciso V, da Constituição Federal e 11 da Constituição Estadual, *in verbis*:

Constituição Federal

*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*

---

*MEDIDA CAUTELAR. ALEGAÇÕES DE OFENSA AO PAR. 6. DO ART. 37; AO "CAPUT" E INCISO XXXVI DO ART. 5.; AOS ARTIGOS 165, III, E 61, PAR. 1., II, "B"; TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CUJO PROCESSO E OBJETIVO, NÃO "INTER-PARTES", A "CAUSA PETENDI" PODE SER DESCONSIDERADA E SUPRIDA, POR OUTRA, PELO S.T.F., SEGUNDO SUA PACIFICA JURISPRUDENCIA. 2. HIPÓTESE EM QUE O TRIBUNAL, PELAS RAZOES EXPOSTAS NO VOTO DO RELATOR, CONSIDERA PREENCHIDOS OS REQUISITOS DA PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA AÇÃO ("FUMUS BONI IURIS") E DO RISCO DA DEMORA ("PERICULUM IN MORA"), REFORÇADAS PELA ALTA CONVENIENCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, E, POR ISSO, DEFERE, "EX NUNC", A MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DA LEI N. 913, DE 13.09.1995, DO D.F. (STF, Tribunal Pleno, ADI 1358 MC, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, julgado em 07/12/1995, DJ 26-04-1996 PP-13112 EMENT VOL-01825-01 PP-00085 RTJ VOL-00163-03 PP-00942)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:*

*(...)*

*V - Subsídio 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;*

*(...)*

*Constituição Estadual*

*Art. 11- A remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, em data anterior à realização das eleições para os respectivos cargos, observado o que dispõe a Constituição Federal.*

Assim, uma lei que fixa os subsídios de tais cargos do Poder Executivo Municipal somente será considerada **formalmente** constitucional quando o projeto respectivo for da iniciativa da Câmara de Vereadores.

Entretanto, no que diz respeito à revisão dos subsídios dos **Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais**, a competência legislativa pertence ao Prefeito, uma vez que o ordenamento constitucional pátrio confere aos Chefes do Poder Executivo a atribuição de conceder a revisão geral anual de vencimentos – que visa a assegurar a manutenção do poder aquisitivo, corroído pela inflação – a todos os funcionários públicos do respectivo ente político – dentre os quais figuram os Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais. Neste sentido, estabelecem os artigos 37, inciso



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

X, da Constituição Federal e 33, parágrafos 1º e 2º, da Constituição Estadual, *in litteris*:

Constituição Federal

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*(...)*

*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**;*

*(...)*

Constituição Estadual

*Art. 33 - Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo.*

*§ 1º - A remuneração dos servidores públicos do Estado e os subsídios dos membros de qualquer dos Poderes, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, dos Procuradores, dos Defensores Públicos, **dos detentores de mandato eletivo e dos Secretários de Estado**, estabelecidos conforme o § 4º do art. 39 da Constituição Federal, somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, sendo assegurada **através de lei de iniciativa do Poder Executivo a revisão geral anual da remuneração de todos os agentes públicos**, civis e militares, ativos, inativos e pensionistas, sempre na mesma data e sem distinção de índices.*

*§ 2.º O índice de reajuste dos vencimentos dos servidores não poderá ser inferior ao necessário para repor seu poder aquisitivo.*

*(...)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Nesta linha, igualmente é o entendimento jurisprudencial, representado pelo seguinte julgado:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TORRES. LEI MUNICIPAL. REVISÃO GERAL ANUAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (TJRGS, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70048602825, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, julgado em 29/10/2012)*

Deste modo, uma lei que concede a revisão geral anual dos subsídios dos cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais somente será considerada **formalmente** constitucional quando elaborada por iniciativa do Chefe do Poder Executivo local.

Por seu turno, em relação ao aspecto **material**, uma lei que fixa os subsídios dos cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais somente será considerada **constitucional** se não estabelecer vínculo com os índices de reajuste concedidos aos demais servidores municipais – nos termos do disposto no artigo 37, inciso XIII, da Constituição Federal<sup>2</sup> –, bem como se respeitar a Legislatura vigente, de modo que somente venha a vigor na subsequente, em

---

<sup>2</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

observância ao princípio constitucional da anterioridade – constante dos artigos 29, inciso VI, da Constituição Federal<sup>3</sup> e 11 da Constituição Estadual<sup>4</sup>.

Neste sentido, os seguintes arestos dessa Corte de Justiça:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO AO PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE HORIZONTINA. VIOLAÇÃO ÀS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.** 1. Alegação de inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei Municipal n.º 3.374/2012 e do art. 2º da Lei Municipal n.º 3.376/2012, que dispõe sobre os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Horizontina. 2. Afronta aos arts. 29, inciso V, e 37, XIII, da CF; e arts. 8.º, 10 e 11, caput, da CE. Fixação de subsídio que deve se dar em parcela única, nos termos constitucionalmente previstos e mediante revisão geral anual sempre na mesma data e sem distinção de índices. 3. **Impossibilidade de alteração da remuneração dos agentes políticos no período da mesma legislatura, ou de vinculação de seu reajustamento aos índices concedidos aos servidores municipais.** Interpretação conforme dos dispositivos impugnados. Declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (TJRGS, Tribunal Pleno, Ação Direta de

---

<sup>3</sup> Constituição Federal

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:**

(...)

<sup>4</sup> Constituição Estadual

Art. 11. A remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, em data anterior à realização das eleições para os respectivos cargos, observado o que dispõe a Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Inconstitucionalidade nº 70054663836, Relator: Isabel Dias Almeida, julgado em 02/09/2013)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.831/2008 DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ/RS. MAJORAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS VEREADORES NA MESMA LEGISLATURA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. No que respeita à fixação dos subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores tanto a Carta da República quanto a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul instituíram o denominado "princípio da anterioridade", de modo que a fixação das respectivas remunerações há de se dar obrigatoriamente ao final de cada legislatura para vigorar na subsequente. AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJRGS, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70043567619, Relator: Genaro José Baroni Borges, julgado em 12/11/2012)*

Já, quanto à revisão geral anual, uma lei que a institui somente será considerada **materialmente** constitucional se utilizar como parâmetro índices reais de aferição da inflação e alcançar todos os servidores públicos, com o mesmo índice e na mesma data. Neste sentido, estabelecem o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal e o artigo 33, parágrafos 1º e 2º, da Constituição Estadual, já antes transcritos.

Feitas estas considerações genéricas acerca do ordenamento constitucional pátrio, passa-se à análise do caso específico, sob o qual incidem as regras supratratadas.

Pois bem. O **artigo 1º da Lei Municipal n.º 6.338/2016 de Esteio**, em princípio, não se afigura materialmente inconstitucional, desde que a revisão dos subsídios tenha se dado nos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

mesmos índices e na mesma data que os demais servidores públicos locais.

Com efeito, da leitura das informações prestadas pelos requeridos, tem-se ser plausível inferir que a Câmara de Vereadores de Esteio quis, por meio da lei em liça, alcançar ao Prefeito, ao Vice-Prefeito e aos Secretários Municipais a revisão geral anual de seus subsídios, tal como concedida aos demais servidores públicos locais.

Neste sentido, declarou o representante jurídico de Esteio, Senhor Antenor Yuzo Sato, à fl. 74, que:

*“A Lei Municipal 6.338, de 1º de abril de 2016 trata da **revisão geral** concedida mediante da lei questionado, segundo o previsto no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal (...)”.*

Por sua vez, consignou a Câmara de Vereadores de Esteio, à fl. 123, que:

*“(...) Diante disso, e nem poderia ser diferente, esta Câmara simplesmente trasladou os mesmos critérios para a lei ora questionada. Assim, como a L.M. n. 6.336/2016, implantou índice compatível com a inflação até então aferida (o que será esmiuçado no próximo tópico), a título de revisão geral, o Poder Legislativo esteiense simplesmente fez o que lhe competia ao elaborar o projeto que culminou na edição da Lei Municipal n.º 6.338, de 01 de abril de 2016, seguindo os mesmos índices e datas. (...)” [Grifado no original]*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Todavia, não detém a Câmara de Vereadores de Esteio competência legislativa para dar início ao processo legislativo da revisão geral anual, de forma que, como corolário, **o artigo 1º da Lei Municipal n.º 6.338/2016 de Esteio** mostra-se formalmente inconstitucional, devendo ser retirado do ordenamento jurídico, a despeito de não ter sido esta a causa de pedir da demanda.

Por fim, é de observar que, reconhecida a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei Municipal impugnada, os demais dispositivos restam sem sentido, não tendo sobrevida autônoma, razão pela qual devem, por arrastamento, também ser retirados do mundo jurídico.

**3. Pelo exposto**, opina o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência da demanda, para fins de declarar-se a inconstitucionalidade formal da Lei n.º 6.338/2016 do Município de Esteio, por afronta ao artigo 37, inciso X, da Constituição Federal e aos artigos 8º, *caput*, e 33, parágrafo 1º, da Constituição Estadual.

Porto Alegre, 31 de agosto de 2016.

**PAULO EMILIO J. BARBOSA,**  
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**  
pgj@mprs.mp.br

*BHJ/AA/IH*