PROCESSO Nº 70073838203 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES TERRA DE AREIA

REQUERIDO: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TERRA DE AREIA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR MARCO AURÉLIO HEINZ

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n.º 2.273/2017 de Terra de Areia, que dispõe sobre a redução do subsídio dos Vereadores da Câmara Municipal para a Legislatura de 2017/2020. ***1.*** *Necessidade de regularização da representação do proponente em prazo a ser fixado pelo Juízo, sob pena de extinção do feito sem resolução de mérito****. 2.*** *No mérito, ausência de violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, não aplicável aos agentes políticos sem vínculo profissional com a Administração. Inviabilidade de conhecimento do pleito quanto às alegadas afrontas ao Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores de Terra de Areia, norma infraconstitucional.*

Ausência de ofensa aos princípios da razoabilidade, da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, uma vez que a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XI, prevê apenas limites máximos para a fixação dos subsídios dos Vereadores, proporcionais à remuneração dos Deputados Estaduais, nada tratando a respeito do piso. PARECER PELA INTIMAÇÃO DO PROPONENTE PARA REGULARIZAR A REPRESENTAÇÃO NO FEITO E, NO MÉRITO, PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Vereadores de Terra de Areia, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal n.º 2.273, de 20 de maio de 2016, de Terra de Areia, *que dispõe sobre o subsídio dos Vereadores da Câmara Municipal para a Legislatura de 2017/2020.*

Em apertada síntese, o proponente sustentou que a Lei Municipal n.º 2.273/2016 de Terra de Areia reduziu em 67% o subsídio dos Vereadores daquela Comuna. Argumentou que o projeto de lei foi deflagrado por bancada de partido político, havendo vício de iniciativa, que seria privativa da Mesa Diretora da Câmara Municipal, em consonância com o que dispõe o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Porto Alegre e de Osório, aplicável por analogia ao caso. Sustentou, ainda, a existência de vício de inconstitucionalidade material, na medida em que o ato normativo

atacado feriu o princípio da irredutibilidade dos subsídios, na forma apregoada pelo inciso XV do artigo 37 da Constituição da República. Acrescentou que há malferimento aos princípios da razoabilidade, legalidade, impessoalidade e moralidade, já que a lei impugnada foi proposta por razões de cunho pessoal e sem embasamento orçamentário que a justificasse. Requereu a concessão, em caráter cautelar, de decisão para determinar a suspensão dos efeitos da lei questionada, tornando aplicável a legislação anterior. Ao final, postulou a procedência do pedido, reconhecendo-se a inconstitucionalidade da lei municipal objurgada, por afronta ao artigo 29, inciso II, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 37, inciso XV, da Constituição Federal (fls. 04/38). Juntou documentos (fls. 39/433).

Houve indeferimento do pleito liminar (fls. 438/440), decisão contra a qual foi interposto Agravo Regimental (fl. 448), que restou desprovido, por unanimidade[1].

[1] Informação colhida no site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (www.tjrs.jus.br): *AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 2.273/2016 DO MUNICÍPIO DE TERRA DE AREIA. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. 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 limites máximos dispostos (art. 29, VI da Carta Política). Relativamente à vulneração do art. 37, XV, da Constituição Federal, tem-se que a fixação dos subsídios dos Vereadores é originária, da competência da legislatura anterior para a subsequente. Isto é, não guarda relação com aquela fixada anteriormente. Como não se trata de vencimento ou salário, não se aplica aos subsídios dos Vereadores as disposições quanto à irredutibilidade dos vencimentos ou salários previstos no art. 29, II, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que é direcionada exclusivamente aos servidores. Ademais, a Carta Política da República prevê apenas limites máximos dos subsídios dos Vereadores, atrelados a um percentual dos subsídios dos Deputados Estaduais, não tratando de piso ou limite mínimo. Não transparece do pedido, relevância, nem risco de dano irreparável para os Vereadores da nova legislatura. Aliás, no caso de declaração de inconstitucionalidade, da lei que fixou o subsídios para atual legislatura, não há aplicação da legislação anterior que era específica para a legislatura que findou. Indispensável a edição de*

O Procurador-Geral do Estado, regularmente citado (fl. 455), atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, manifestou-se pela manutenção da norma municipal questionada, sob o fundamento de que inexistentes os alegados vícios formais e materiais de inconstitucionalidade (fls. 461/470).

O Prefeito Municipal de Terra de Areia, notificado (fl. 457), deixou de prestar informações em prazo hábil (fl. 471).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.

2. De plano, imperativo reconhecer que a representação do proponente se encontra eivada de irregularidade.

Isso porque a procuração da fl. 39 não contempla poderes específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em relação à norma fustigada, exigência pacífica dessa Corte de Justiça e do Supremo Tribunal Federal para a viabilidade de apreciação do pleito:

> ***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS PARA IMPUGNAR, POR MEIO DE ADI, A NORMA OBJETO DA AÇÃO. VÍCIO NÃO SANADO NO PRAZO CONCEDIDO. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. 1. É***

nova lei. Ausentes os requisitos para a concessão de medida cautelar. Agravo desprovido. Unânime. (Agravo Regimental Nº 70073903445, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 07/08/2017)

imprescindível a apresentação de instrumento de procuração com outorga de poderes especiais e específicos para impugnar, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, a norma que se pretende atacar, conforme já decidido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal *(ADI 2187 QO, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 24/05/2000, DJ 12-12-2003 PP-00062 EMENT VOL-02136-01 PP-00083). 2. No caso, não tendo o proponente promovido a regularização da representação processual no prazo concedido, é de rigor a extinção do processo, sem resolução de mérito, com fundamento no art. 485, inc. IV, do Código de Processo Civil de 2015. Precedentes do STF e do TJRS. PROCESSO JULGADO EXTINTO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, EM DECISÃO MONOCRÁTICA.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70069093102, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 07/10/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL SANADO. JUNTADA DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS NO PRAZO CONCEDIDO. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. CONCESSÃO DE DESCONTO NO VALOR DE IPTU. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. 1. ***Tendo o proponente promovido a regularização da representação processual no prazo oportunizado, com a juntada de instrumento de mandato com outorga de poderes especiais e específicos para impugnar, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, a norma objeto desta ação, dá-se por sanado o defeito inicialmente constatado, na esteira da jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal e também deste Tribunal de Justiça.*** *2. De acordo com o entendimento sufragado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a competência para legislar sobre matéria tributária é concorrente, de forma que, tanto o Poder Legislativo quanto o Executivo são competentes para propor lei concedendo benefício de ordem fiscal, ainda que tal lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária. Desse modo, o dispositivo legal impugnado, oriundo de lei de iniciativa do Poder Executivo Municipal, que foi emendada pelo Legislativo e promulgada por este último, não padece de*

inconstitucionalidade, haja vista a competência comum para legislar sobre matéria tributária. JULGARAM IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063508758, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 31/08/2015)

AGRAVO DE INSTRUMENTO RECEBIDO COMO AGRAVO REGIMENTAL. FUNGIBILIDADE. PRELIMINAR DE CONHECIMENTO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ***PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS. EXIGIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA.*** *Preliminar. Embora a parte tenha interposto "agravo de instrumento" de decisão de relator de ADI, alegadamente prejudicial aos interesses dos agravantes, é possível conhecer-se do recurso como sendo agravo regimental, que é o recurso cabível das decisões de relator, nos termos do art. 8º, inc. VI, alínea "e", do Regimento Interno do TJRS. Trata-se de aplicação do princípio da fungibilidade recursal. Ainda que se possa caracterizar a decisão agravada como sendo "despacho de mero expediente", da qual não caberia recurso, no caso em tela tenho que é de se admitir o recurso, uma vez que foi desde logo cominada pena de extinção do processo em caso de desatendimento da determinação. Mérito.* ***A orientação jurisprudencial consolidada, tanto no STF quando nessa casa, é no sentido de que as procurações ou delegações outorgadas pelos autores de ação direta de inconstitucionalidade*** *(CF, art. 103****), a seus Advogados e Procuradores, devem conter poderes especiais para a instauração da ação de controle normativo abstrato, com a precisa indicação do diploma legislativo ou do ato normativo, e respectivos preceitos (quando for o caso), impugnados****. A alegação de dificuldade de atender a determinação no espaço temporal concedido (10 dias), não é motivo para recurso, bastando pleitear prorrogação do prazo, se necessário, pois o mesmo não é peremptório. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. UNÂNIME.* (Agravo Regimental Nº 70061633269, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 06/10/2014)

Ação direta de que não se conhece, por não haver sido cumprida a diligência destinada à regularização da representação processual (procuração com poderes específicos para atacar a norma

> ***impugnada)*** (ADI 2187, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 15/06/2000, DJ 12-12-2003 PP-00062 EMENT VOL-02136-01 PP-00095)

Nessa linha, imperativa a intimação do proponente para que regularize sua representação processual, devendo o feito ser julgado extinto, sem a apreciação de seu mérito, apenas no caso de não atender o autor a este mister.

3. No mérito, não merece acolhimento a pretensão deduzida na peça pórtica.

A norma atacada está assim redigida:

> ***LEI MUNICIPAL Nº 2.273, DE 20 DE MAIO DE 2016:***
>
> > *Dispõe sobre o subsídio dos Vereadores da Câmara Municipal para a legislatura de 2017/2020.*
>
> *JOELCI DA ROSA JACOBS, Prefeito Municipal de Terra de Areia - RS, no uso de suas atribuições legais que lhe são conferidas pela Legislação em vigor,*
>
> *Faço saber que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte*
>
> *LEI:*
>
> *Art. 1º - O Subsídio dos Vereadores de Terra de Areia/RS será fixado nos termos desta Lei.*
> *Art. 2º - Os Vereadores de Terra de Areia receberão um subsídio mensal no valor de R$ 1.050,00 (um mil e cinquenta reais).*
> *§ 1º - A ausência de Vereador na ordem do dia de sessão plenária ordinária ou extraordinária, sem justificativa legal, determinará um desconto proporcional em seu subsídio no*

valor de 20% (cinco sessões) ou 25% (quatro sessões), conforme o número de sessões do mês.
§ 2º - Considera-se, como justificativa legal, para efeitos deste artigo, a aprovação em Plenário dos motivos apresentados para ausência, sob a forma de requerimento.
§ 3º - As sessões plenárias extraordinárias, solenes e especiais não serão remuneradas.
§ 4º - Na sessão legislativa extraordinária, a Câmara Municipal somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocada, vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação.
Art. 3º - O subsídio do Presidente da Câmara Municipal será no valor de R$ 1.450,00 (um mil e quatrocentos e cinquenta reais).
Parágrafo único. O substituto legal que, na forma regimental, assumir a Presidência, nos impedimentos ou ausências do Presidente da Câmara Municipal, fará jus ao recebimento do valor do subsídio do Presidente previsto neste artigo, proporcionalmente ao período da substituição.
Art. 4º - O subsídio mensal dos Vereadores e do Presidente da Câmara terão sua expressão monetária revisada anualmente, considerando os mesmos índicas e as mesmas datas observadas para a revisão geral da remuneração dos servidores do Município.
Parágrafo único. É condição de legalidade para o pagamento do subsídio mensal dos Vereadores a observância dos limites impostos pela Constituição Federal e pela Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000.
Art. 5º - O subsídio mensal dos Vereadores será pago normalmente durante os recessos parlamentares, independentemente de convocação de sessão legislativa extraordinária.
Art. 6º - A licença do Vereador por doença, devidamente comprovada, será remunerada integralmente, cabendo ao Legislativo, se for o caso, na forma da lei, complementar o valor pago pela instituição previdenciária a que se vincular o Vereador.
Art. 7º - As despesas decorrentes desta Lei serão suportadas pelas dotações consignadas na respectiva Lei Orçamentária.
Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com seus efeitos gerados a partir de 1º de janeiro de 2017.

Inicialmente, impende referir que o autor está legitimado à propositura da ação, nos termos do artigo 95, parágrafo 2º, inciso IV, da Constituição Estadual[2].

4. Na esteira do entendimento lançado pela unanimidade dos Desembargadores do Órgão Especial dessa egrégia Corte de Justiça que, quando do julgamento do Agravo Regimental interposto pelo demandante contra a decisão do Relator, Desembargador Marco Aurélio Heinz, decidiu pelo desprovimento do recurso, entende-se que o pedido deve ser julgado improcedente.

Nesse sentido, do exame da norma objurgada, constata-se que a Lei Municipal n.º 2.273, de 20 de maio de 2016, de Terra de Areia não afrontou a ordem constitucional, estando em sintonia com o sistema vigente.

De início, não merece acolhida o argumento constante na exordial no sentido de que houve vício formal, com usurpação da iniciativa privativa da Mesa Diretora da Câmara Municipal para deflagrar processo legislativo para fixação do subsídio dos Vereadores.

Segundo o proponente, o processo legislativo de fixação do subsídio devia obedecer ao rito previsto no Regimento

[2] *Art. 95 - Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:*
(...)
§ 2.º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, ou por omissão:
(...)
V – a Mesa da Câmara Municipal;
(...)

Interno da Casa Legislativa. Defendeu que, no caso do Município de Terra de Areia, ainda que o Regimento Interno silencie no que tange à competência para a proposição do processo legislativo em liça, deveriam ser utilizados, por analogia, os Regimentos Internos de outras Casas Legislativas, tais como a Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul e, ainda, Câmaras de Vereadores de Porto Alegre e de Osório, os quais dispõem que compete à Mesa Diretora a proposição de projeto de lei que verse sobre os subsídios dos Vereadores.

No entanto, é certo que, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, inviável a análise de eventual antinomia entre a lei apontada como viciada e outras normas infraconstitucionais, como o Regimento Interno da Câmara Municipal e até mesmo a Lei Orgânica do Município. Na hipótese, ter-se-ia situação de ilegalidade, não de inconstitucionalidade.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, ao fixar a competência do Tribunal de Justiça do Estado, estabelece, em seu artigo 95[3], que cumpre à Corte gaúcha processar e julgar ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra leis municipais tão somente por afronta à Constituição Estadual[4].

---

[3] *Art. 95 - Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:*
[...].
XII - processar e julgar:
[...].
d) a ação direta da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, e de municipal perante esta, inclusive por omissão;
[...].

[4] *A expressão "e a Constituição Federal" foi julgada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 409 – RS.*

Este é, aliás, o entendimento que vem assentado nessa Corte de Justiça:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAMPO BOM. LEIS MUNICIPAIS N.º 2.246/2001, N.º 2.247/2001, N.º 2.404/2003, N.º 2.406/2003, N.º 2.407/2003, N.º 2.408/2003, N.º 2.409/2003, N.º 2.412/2003 E N.º 2.413/2003. 1. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA E INÉPCIA DA INICIAL QUE NÃO MERECEM ACOLHIMENTO. 2. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO QUANTO ÀS LEIS MUNICIPAIS N.º 2.246/2001 E N.º 2.247/2001, JÁ REVOGADAS.* ***INVIABILIDADE DE CONHECIMENTO DO PLEITO QUANTO ÀS ALEGADAS AFRONTAS AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES, NORMA INFRACONSTITUCIONAL.*** *3. CONSTATAÇÃO DE OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, "CAPUT", E 19, "CAPUT", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGO 64, PARÁGRAFO 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUANTO AOS DEMAIS ATOS NORMATIVOS MUNICIPAIS IMPUGNADOS. ACOLHERAM EM PARTE A PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO, EXTINGUINDO-SE O FEITO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, QUANTO ÀS LEIS MUNICIPAIS N.º 2.246/2001 E N.º 2.247/2001, BEM COMO NÃO CONHECENDO DO PEDIDO QUANTO ÀS ALEGAÇÕES DE VIOLAÇÃO AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CAMPO BOM; E JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70044821239, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 30/09/2013)

> *INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL: INEXISTE INCONSTITUCIONALIDADE EM LEI* ***EMENDAS LEGISLATIVAS QUE INFRINGEM A LEI ORGANICA DO MUNICIPIO E O REGIMENTO INTERNO DO ORGAO LEGISLATIVO, CONSTITUINDO-SE, QUANDO MUITO, EM ILEGALIDADE, PERTINENTE AO CAMPO***

> ***INFRACONSTITUCIONAL.*** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 593002504, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Waldemar Luiz de Freitas Filho, Julgado em 08/04/1996)

Na hipótese dos autos, verifica-se que a iniciativa da lei objurgada coube ao Poder Legislativo Municipal, o que se mostra suficiente para preservar o comando constitucional inscrito no artigo 29, inciso VI, da Carta Magna, *in verbis*:

> *Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:*
> *(...)*
> *VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:* (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

Portanto, os fundamentos esgrimidos na petição inicial quanto ao trâmite do processo legislativo e eventual descumprimento da disciplina eventualmente prevista no Regimento Interno da Câmara Municipal não podem servir de paradigma para que se faça o cotejo necessário na via do controle concentrado de constitucionalidade, restando aos interessados, se for o caso, outras vias processuais para enfrentar referidas antinomias.

Melhor sorte não assiste ao proponente no que se refere à alegada inconstitucionalidade material do ato normativo municipal por violação ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos previsto no inciso II do artigo 29[5] da Constituição do Estado, aplicável aos Vereadores, na medida em que importou em redução de 67% (sessenta e sete por cento) da respectiva remuneração.

Isso porque a regra insculpida no referido artigo 29, inciso II, da Carta da Província – irredutibilidade dos vencimentos – é aplicável exclusivamente aos servidores públicos, ocupantes de cargos ou empregos públicos, não incidindo em relação aos Vereadores, agentes políticos sem vínculo profissional com a Administração, cujos subsídios devem ser fixados por lei específica para cada legislatura, respeitado o princípio da anterioridade (artigo 11 da Constituição Estadual[6]).

Tal regra, aliás, guarda sintonia com a Constituição Federal, na medida em que se funda nos princípios da moralidade e da impessoalidade, objetivando que a fixação dos subsídios do Poder Legislativo ocorra antes do conhecimento dos resultados eleitorais e assunção dos novos edis, a fim de obstaculizar que eventualmente legislem em seu próprio favor.

---

[5] *Constituição do Estado:*
Art. 29 - São direitos dos servidores públicos civis do Estado, além de outros previstos na Constituição Federal, nesta Constituição e nas leis:
II - irredutibilidade de vencimentos ou salários;

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

Especificamente no que toca ao alcance da expressão *agentes políticos*, consideradas as consequências que tal classificação confere ao regime remuneratório dos agentes públicos em sentido amplo, cabe anotar a existência de divergência doutrinária.

Para Hely Lopes Meirelles[7], agentes políticos são:

> *"(...) os componentes do governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões por nomeação, eleição, designação ou delegação, para o exercício de atribuições constitucionais. Nesta categoria encontram-se, na órbita municipal, o chefe do Executivo (prefeito) e seus auxiliares imediatos (secretários municipais), os membros do Poder Legislativo (vereadores), os membros dos Tribunais de Contas (nos municípios onde houver) e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições constitucionais.(...)"*

Por seu turno, Celso Antônio Bandeira de Mello[8] considera como agentes políticos:

> *"(...) os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e Vereadores.*
>
> *O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um munus público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício*

[7] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 582.
[8] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed., rev. e atual. 2014, São Paulo: Malheiros, p. 251 e 252.

> *das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da civitas e, por isto, candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade.*
> *A relação jurídica que os vincula ao Estado é de natureza institucional, estatutária. Seus direitos e deveres não advêm de contrato travado com o Poder Público, mas descendem diretamente da Constituição e das leis. (...)"*

Nesse ponto, ainda que presente a mencionada divergência, não paira dúvida sobre a circunstância de serem, os membros do Poder Legislativo Municipal, agentes políticos, visto que exercem, por meio da atividade legiferante, a fixação de metas, diretrizes e planos governamentais essenciais para a consecução dos objetivos públicos.

Relativamente ao respectivo sistema remuneratório, releva gizar que o parágrafo 4º do artigo 39 da Constituição da República determina:

> *Art. 39 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (Vide ADIN nº 2.135-4):*
> *(...).*
> *§ 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.*

Destarte, os agentes políticos serão remunerados exclusivamente pelo sistema de subsídios, que é a denominação atribuída à forma remuneratória de certos cargos[9], por meio de pagamentos mensais em parcelas únicas, ou seja, indivisas e insuscetíveis de aditamentos ou acréscimos de qualquer espécie.

Desse modo, considerando que os Vereadores são agentes políticos que não mantêm vínculo profissional com a Administração, resta afastada a aplicação do artigo 29, inciso II, da Constituição Estadual aos Vereadores, como bem decidido por essa Corte de Justiça no julgamento do Agravo Regimental interposto da decisão que, nestes autos, indeferiu o pleito liminar.

Nesse sentido, também é o entendimento do Tribunal de Justiça do Paraná, conforme apontado à fl. 467:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 1º DA LEI MUNICIPAL Nº 602/2012, DE AGUDOS DO SUL. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO DO PREFEITO PARA A LEGISLATURA 2013/2016. ALEGADA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE SUBSÍDIOS (ART. 34, II, DA CE). INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO AOS AGENTES POLÍTICOS. INEXISTÊNCIA DE REDUÇÃO EM*

[9] São obrigatoriamente remunerados por subsídios, por força do comando constitucional:
a) o Presidente, o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado (art. 49, VIII, CF);
b) os Governadores, Vice-Governadores e os Secretários Estaduais (art. 28, § 2°, CF);
c) os Prefeitos, Vice-Prefeitos e os Secretários Municipais (art. 29, V, CF);
d) os Senadores e os Deputados Federais (art. 49, VII, CF);
e) os Deputados Estaduais (art. 27, § 2°, CF);
f) os Vereadores (art. 29, VI, CF);
g) os Ministros do STF (art. 48, XV, CF);
h) os Ministros dos Tribunais Superiores e os componentes dos demais Tribunais e os Magistrados em geral (arts. 93, V, CF e 96, II, b, CF);
i) os membros do Ministério Público (art. 128, § 5°, I, c, CF);
j) os servidores públicos policiais (art. 144, § 9°, CF);
k) os membros da Advocacia-Geral da União, da Defensoria Pública, os Procuradores de Estado e do Distrito Federal (art. 135, CF).

> *RAZÃO DA ALTERAÇÃO DO MANDATO ELETIVO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.(TJPR - Órgão Especial - AI - 1230403-5 - Curitiba -Rel.: Guilherme Freire de Barros Teixeira - Unânime - J. 21.09.2015).*

De qualquer sorte, ainda que a garantia constitucional da irredutibilidade do estipêndio funcional se aplicasse aos agentes políticos, deveria ser observada tão somente dentro de cada legislatura[10], não sendo possível estender-se para as futuras.

Isso porque, consoante bem delineado na decisão que indeferiu a medida liminar, a fixação dos subsídios dos Vereadores é originária, ou seja, fica adstrita à legislatura para a qual foi fixada, não se estendendo às subsequentes.

---

[10] *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. PARTIDO POLÍTICO, COM REPRESENTAÇÃO NA CÂMARA DE VEREADORES. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. LEGITIMIDADE ATIVA. LEIS Nºs 5.732 E 5.733, DE 13 DE AGOSTO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE TAQUARA. REDUÇÃO DE 15% NOS SUBSÍDIOS MENSAIS DOS VEREADORES DE TAQUARA E FIXAÇÃO DA VERBA DE REPRESENTAÇÃO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES EM 10% DE SEUS SUBSÍDIOS. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ANTERIORIDADE, IMPESSOALIDADE E IRREDUTIBILIDADE DE SUBSÍDIOS. VEREADORES, COMO AGENTES POLÍTICOS, TÊM DIREITO A RECEBER A REMUNERAÇÃO EM PARCELA ÚNICA, SEM QUALQUER VERBA DE REPRESENTAÇÃO. DECLARAÇÃO INCIDENTAL TAMBÉM DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 5.105/2012. A Lei nº 5.732/2015 reduziu 15% os subsídios dos vereadores* ***para a mesma legislatura****, o que configura violação aos princípios da impessoalidade, anterioridade e irredutibilidade dos vencimentos, com base no artigo 11 e 29, II, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 29, VI, e 37, XV, da Constituição Federal. A Lei nº 5.733/2015 também padece de vício de inconstitucionalidade, tendo em vista que instituiu verba de representação do Presidente da Câmara de Vereadores em 10% de seus subsídios, o que, é vedado, pois, como agentes políticos, a remuneração deve ser paga em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer verba de representação, nos termos do artigo 8º da Carta Estadual, combinado com artigo 39, §4º, e 29, inciso VI da Constituição Federal. De forma incidental e com o escopo de barrar o indesejado efeito repristinatório, vai também declarada inconstitucional a Lei nº 5.105/2012, do mesmo Município, pois antes da Lei 5.733, ora declarada inconstitucional, criara verba de representação de 50% sobre o subsídio do Presidente da Casa Legislativa. Modulação de efeitos. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066281387, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em 26/09/2016)

Alega, ainda, o proponente que a redução dos subsídios dos Vereadores mostra-se em descompasso com os princípios da razoabilidade, da legalidade, da moralidade e da impessoalidade.

Acerca do tema, é de se rememorar que a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XI[11], prevê limites máximos para a fixação dos subsídios dos Vereadores, proporcionais à remuneração dos Deputados Estaduais, nada tratando a respeito do limite mínimo, razão pela qual não se mostra inconstitucional a redução operada pela Lei Municipal n.º 2.273/2017 de Terra de Areia, a qual, ao demais, seguiu os trâmites constitucionais atinentes à espécie.

Como corolário, imperativa a improcedência do pedido.

[11] *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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*
(...)
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)

5. Pelo exposto, opina o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no sentido de que seja:

a) intimado a proponente para regularizar sua representação, acostando procuração em que a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Vereadores outorgue poderes específicos para propor ação direta em relação à norma ora atacada, sob pena de extinção do feito; e

b) no mérito, caso sanada a irregularidade formal, julgado improcedente o pedido, na esteira dos argumentos invocados.

Porto Alegre, 15 de setembro de 2017.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/LCA/IH