



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

PROCESSO N.º 70076014000 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE IMBÉ E CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE IMBÉ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n.º 1.806/2016 de Imbé. Subsídio de Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores. Regramento editado em data posterior à realização das eleições. Violação ao princípio constitucional da anterioridade. Sessão legislativa realizada a portas fechadas e sem registro algum. Desrespeito ao princípio constitucional da publicidade. Ofensa aos artigos 8º, “caput”, 11 e 19, todos da Constituição Estadual, combinado com o artigo 37, “caput”, da Constituição Federal. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO.



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da **Lei Municipal n.º 1.806**, de 30 de dezembro de 2016, do **Município de Imbé**, que *fixa o subsídio mensal do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos Vereadores do Município de Imbé para a Legislatura 2017/2020*, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 11 e 19, todos da Constituição Estadual, combinado com o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal (fls. 04/19 e documentos das fls. 20/83).

O pedido liminar foi deferido (fls. 89/91).

A Câmara Municipal de Vereadores de Imbé, notificada, prestou seus esclarecimentos, sustentando que a fixação dos subsídios respeitou o princípio da anterioridade, já que a lei municipal foi aprovada pelo Poder Legislativo antes das eleições, sendo que a delonga no processo legislativo se deu por omissão do Poder Executivo. Invocou dispositivos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores a fim de justificar a realização de sessão extraordinária para a votação do projeto de lei. Asseverou não haver mácula a ser extirpada, pleiteando a improcedência do pleito (fls. 111/118). Acostou documentos (fls. 119/212).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no



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

ordenamento jurídico, forte no princípio que presume a constitucionalidade das leis (fl. 217).

O Município de Imbé, notificado, prestou suas informações, aduzindo que não houve qualquer afronta ao artigo 11 da Constituição Estadual, considerando que o projeto de lei foi aprovado pela Câmara Municipal em data anterior às eleições. Afirmou que tão somente a promulgação e a publicação da lei ocorreram em momento posterior, o que não se mostra suficiente para macular o ato normativo municipal. Requereu a improcedência do pedido (fls. 223/225).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. Merece integral acolhimento o pedido deduzido na petição inicial, cumprindo reiterar, nesse passo, todos os fundamentos já lançados na peça vestibular.

Com efeito, o ato normativo municipal objurgado, como já demonstrado, fere o texto constitucional, impondo-se a declaração de inconstitucionalidade por afronta ao **princípio da anterioridade**.

Importante enfatizar, também, que questões idênticas à discutida nesses autos já foram apreciadas por esse Egrégio Órgão Especial, tendo as decisões sido ementadas nos seguintes moldes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MAJORAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS



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

VEREADORES NA MESMA LEGISLATURA. IMPOSSIBILIDADE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. EQUIPARAÇÃO AO SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS. DESCABIMENTO. VIOLAÇÃO À VEDAÇÃO DE VINCULAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. ACRÉSCIMO DE PARCELA REMUNERATÓRIA AO SUBSÍDIO. ILEGALIDADE. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES DO STF E TJRS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70056484603, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 28/04/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.731/2008 E RESOLUÇÃO Nº 007/2011 AMBAS DO MUNICÍPIO DE TRAMANDAÍ. MAJORAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS VEREADORES NA MESMA LEGISLATURA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. EQUIPARAÇÃO AO SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS. AFRONTA À VEDAÇÃO DE VINCULAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. INCIDÊNCIA DO ART. 8º, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 37, INCISO XIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO. REDUÇÃO. POSSIBILIDADE. ACRÉSCIMO DE PARCELA REMUNERATÓRIA AO SUBSÍDIO. ILEGALIDADE. PARCELA ÚNICA. PARÁGRAFO 4º DO ARTIGO 39, INTRODUZIDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98. O disposto no artigo 37, inciso XIII, da Constituição Federal, veda a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias no serviço público, entre carreiras diversas. 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. Os Vereadores submetem-se ao Princípio do Subsídio (art. 29, inc. VI, da CF) o qual é definido no § 4º do artigo 39, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/98, como parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Por isso,



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

revela-se inconstitucional o acréscimo de parcela indenizatória à remuneração mensal dos Vereadores. Não se revela inconstitucional a previsão de redução proporcional do Décimo Terceiro Salário no caso de interrupção do mandato por período maior que 14 dias. Se afastado, o Vereador não estará exercendo suas funções, e, via de regra, esse afastamento se dá para exercer outro cargo. Então, não há inconstitucionalidade na proporcionalidade prevista no § 1º do art. 7º da Lei Municipal nº 2.731/2008. PRELIMINAR REJEITADA. UNÂNIME. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043834332, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 12/11/2012)

No caso em testilha, calha rememorar que o regramento foi editado em 30 de dezembro de 2016, portanto, em data posterior à realização das eleições – inobstante o projeto de lei tenha sido aprovado em momento anterior –, com clara violação ao disposto no artigo 11 da Carta Estadual.

Assim, não assiste razão aos requeridos quando sustentam que a lei municipal em análise não afrontaria o princípio da anterioridade, já que a promulgação e publicação do ato normativo constituem fase complementar do processo legislativo, incidindo sobre a lei já perfeita e acabada, conferindo, a primeira, executoriedade à lei e, a segunda, notoriedade¹.

Na lição de Hely Lopes Meirelles², a promulgação e publicação da lei são atos essenciais à tramitação do projeto, constituindo a *declaração solene da existência da lei, pelo Chefe do*

¹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 677.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Municipal*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 675 e 679.



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

Executivo ou pelo Presidente da Câmara, e requisito de operatividade da nova lei, dando ciência, aos seus destinatários, do teor do texto promulgado.

A lei municipal em exame só passou a integrar o ordenamento positivo pátrio em 30 de dezembro 2016, ou seja, muito após o pleito municipal para provimento dos cargos, não afastando, assim, o vício normativo quanto à fixação dos subsídios.

A implementação de parte do processo legislativo (aprovação da lei) não é condição suficiente a afastar o princípio da anterioridade, o qual deve ser observado quando da promulgação e publicação do ato normativo que, no caso concreto, ocorreram após as eleições municipais, manchando de inconstitucionalidade a lei impugnada.

Quanto a tal aspecto, vale conferir o seguinte julgado:

APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. RESOLUÇÃO N.º 001/2006 DA MESA DA CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO, SUSPENDENDO OS EFEITOS E APLICAÇÃO DAS LEIS MUNICIPAIS N.ºS 1.294/04 E 1.441/05, QUE FIXARAM OS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES PARA A LEGISLATURA 2005/2008, DETERMINANDO QUE ESTES FOSSEM PAGOS COM BASE NA LEI MUNICIPAL N.º 784/00. ALEGAÇÃO DE QUE TAIS DIPLOMAS LEGAIS TIVERAM SEU PROCESSO LEGISLATIVO CONCLUÍDO APÓS AS ELEIÇÕES DE OUTUBRO DE 2004. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. INCABÍVEL CONDENÇÃO EM SEDE DE MANDADO DE SEGURANÇA. RECURSO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO. SENTENÇA QUE SE REFORMA EM PARTE. 1. Com efeito, o art. 29, VI, da CF prevê que o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observados os critérios



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

estabelecidos na respectiva Lei Orgânica. Por sua vez, o art. 11, da CE dispõe que a remuneração 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. E, por fim, a Lei Orgânica do Município, em seu art. 55, VII, diz que é competência da Câmara Municipal fixar a remuneração dos Vereadores, em cada legislatura para a subsequente, em data anterior às eleições, observado o que dispõe a Constituição Federal. 2. Outrossim, é de ser salientado que o processo legislativo não se conclui com a votação de determinada matéria em plenário, esta é apenas uma etapa do processo, depois dela o projeto-de-lei é encaminhado para sanção ou veto do Chefe do Poder Executivo e, após, para promulgação e publicação. 3. Dessa feita, na espécie, extrai-se que o processo legislativo das Leis municipais n.ºs 1.294/04 e 1.441/05, fixando o subsídio dos vereadores para a legislatura 2005/2008, findou-se em data posterior as eleições do dia 03.10.04, caracterizando vício formal dos respectivos diplomas legais. 4. Igualmente, no caso, não há falar-se em infringência ao princípio da hierarquia das leis, na medida em que a Resolução da Mesa da Câmara de Vereadores, não é em verdade um ato legislativo, mas, sim, um ato administrativo, no exercício de função administrativa. Improvimento. 5. Honorários Advocatícios. Todavia, cabível a pretensão dos recorrentes no sentido de ver excluída da condenação a verba honorária, tendo em vista a aplicação à hipótese, das súmulas 105 do STJ e 512 do STF. Provimento. 6. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. (Apelação Cível n.º 70016882359, Tribunal de Justiça do RS, Quarta Câmara Cível, j. 23/05/2007).(Grifo acrescido).

Não se pode descurar, por outro lado, que o ato normativo impugnado também violou o **princípio da publicidade**, de observância obrigatória pelos Municípios, de acordo com o disposto no artigo 37, *caput*, da Carta Federal, e no artigo 19, *caput*, da Carta Estadual, ao revés dos argumentos trazidos pelos requeridos.



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

Isso por que o processo legislativo que desencadeou a Lei Municipal n.º 1.806/2016 se deu de forma açodada, já que sequer houve a comunicação a um dos vereadores da convocação extraordinária para a sessão realizada em 30 de setembro de 2016 (fls. 35 e 40), conforme documento acostado à fl. 51. Afora isso, o Ofício n.º 272/2017 (fl. 78) confirma que as sessões para aprovação do respectivo projeto de lei foram realizadas no gabinete da Presidência da Câmara de Vereadores sem a confecção de atas ou gravações em áudio ou imagens, tendo sido acostada aos autos tão somente a lista de presença na sessão (fls. 81/82). Desse modo, não há qualquer registro da votação e dos debates travados, sem contar que o encontro foi realizado em local fechado.

De observar que as alegações da Câmara Municipal de Vereadores e do Prefeito Municipal são insuficientes para infirmar as conclusões lançadas na inicial da presente ação direta de inconstitucionalidade. Isso porque eventual insatisfação ou represália do representante – candidato a vereador não reeleito, segundo indicado – não é hábil a desacreditar a ocorrência dos vícios apontados, como revelam os documentos juntados aos autos.

Ao contrário, a regra da anterioridade e o princípio da publicidade parecem voltar-se exatamente a prevenir casos como o dos autos, determinando que a fixação da remuneração dos agentes políticos ocorra, às claras, em momento anterior ao das eleições, evitando, com isso, que interesses escusos ou manobras antirrepublicanas possam macular a deliberação.



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

Nesse contexto, evidente a nódoa de inconstitucionalidade de que padece o ato normativo hostilizado, já que manifestamente violadas as normas constitucionais antes elencadas.

Pelo delineado, impõe-se a procedência do pedido.

3. Pelo exposto, requer o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** que seja julgada integralmente procedente a presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 1.806, de 30 de dezembro de 2016, do **Município de Imbé**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 11 e 19, todos da Constituição Estadual, combinado com o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Porto Alegre, 15 de março de 2018.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)