



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Processo: 1.0000.21.016656-7/000
Relator: Des.(a) Caetano Levi Lopes
Relator do Acórdão: Des.(a) Caetano Levi Lopes
Data do Julgamento: 25/08/2022
Data da Publicação: 31/08/2022

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.928, DE 10.11.2020, DE FELIXLÂNDIA. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DO PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS. PRINCÍPIOS DA ANTERIORIDADE E MORALIDADE. INFRINGÊNCIA NÃO CONFIGURADA. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. INAPLICABILIDADE. ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO. REDUÇÃO DE DESPESA. INEXIGIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CARACTERIZADA. PRETENSÃO REJEITADA.

1. O art. 179 da Constituição do Estado de Minas Gerais dispõe que a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e do Vereador será fixada, em cada legislatura, para a subsequente, pela Câmara Municipal.
2. Assim, a Lei municipal nº 1.928, de 2020, de Felixlândia, ao fixar os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Felixlândia antes das eleições municipais não ofende o princípio da anterioridade materializado na referida exigência constitucional nem o postulado da moralidade.
3. O princípio da irredutibilidade de vencimentos, expresso no art. 37, XV, da Constituição da República, não se aplica à fixação de subsídios de ocupantes de cargos eletivos.
4. A estimativa de impacto financeiro-orçamentário é exigível nas hipóteses de concessão de alguma vantagem ou aumento de remuneração, não quando há redução do valor dos subsídios de agentes públicos.
5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.21.016656-7/000 - COMARCA DE CURVELO - REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL DE FELIXLÂNDIA ATRIBUIÇÃO DA PARTE EM BRANCO VANDERLI DE CARVALHO BARBOSA - REQUERIDO(A)(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE FELIXLÂNDIA

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em julgar improcedente a pretensão inicial.

DES. CAETANO LEVI LOPES
RELATOR

DES. CAETANO LEVI LOPES (RELATOR)

VOTO

O requerente aforou a presente ação direta de inconstitucionalidade contra o requerido, Presidente da Câmara Municipal de Felixlândia. O objetivo é a declaração de inconstitucionalidade da Lei municipal nº 1.928, de 10.11.2020, que fixa os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Felixlândia. Afirmou que a norma impugnada foi promulgada e publicada em 10.11.2020, cinquenta e um dias antes do término do mandato, o que viola a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Constituições da República e estadual. Asseverou que a lei em questão foi aprovada sem qualquer estimativa do impacto financeiro-orçamentário do exercício em que entrará em vigor e sem a declaração do ordenador da despesa de que a alteração tem adequação com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Acrescentou que não houve publicação das pautas das sessões deliberativas atinentes ao projeto de lei que deu origem à norma questionada, o que viola o princípio da publicidade. Alegou ter havido infringência ao postulado da irredutibilidade de vencimentos. Entende que a norma impugnada vulnerou os artigos 13, 24, §§ 1º e 5º, 170, parágrafo único, da Constituição do Estado de Minas Gerais, e 37, caput, e XI e XV, da Constituição da República. Requereu medida cautelar.

A medida cautelar foi indeferida no acórdão constante do arquivo eletrônico nº 26.

O requerido não se manifestou, apesar de devidamente intimado, conforme certidão inserida no arquivo eletrônico nº 36.

A douta Procuradoria Geral de Justiça oficiou no feito. O Dr. Nelson Rosenvald, Procurador de Justiça, emitiu o parecer no arquivo eletrônico nº 38 e opinou pela improcedência da pretensão inicial.

Cumpra verificar se a lei questionada é inconstitucional.

Passo a examinar a prova.

O requerente juntou os documentos constantes dos arquivos eletrônicos nº 3/14 com a petição inicial. Destaco as peças referentes ao processo legislativo de edição da Lei municipal nº 1.928, de 10.11.2020 (arquivos eletrônicos nº 11 e 12). Estes os fatos.

No que respeita ao direito, anoto, a priori, que a lei impugnada tem o seguinte teor:

Lei municipal nº 1.928, de 2020.

Fixa os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Felixlândia - MG.

Art. 1º. O subsídio mensal dos agentes políticos locais, para o período de 1º de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2024, corresponderá:

I - Prefeito Municipal a R\$13.592,20 (treze mil quinhentos e noventa e dois reais e vinte centavos);

II - Vice-Prefeito Municipal a R\$5.436,88 (cinco mil quatrocentos e trinta e seis reais e oitenta centavos);

III - Secretário a R\$2.111,51 (dois mil cento e onze reais e cinquenta e um centavos);

§ 1º. Os agentes políticos abrangidos por este artigo farão jus à percepção de diárias, conforme Legislação específica.

§ 2º. Os subsídios de que trata o art. 1º desta Lei, poderão ser revistos anualmente, através de Lei específica, em conformidade com o disposto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal.

Art. 2º. Para ocorrer as despesas resultantes desta Lei, o Executivo utilizará os recursos de seu orçamento, assegurados os recursos na forma do art. 43, da Lei 4.320/64, e no que couber.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com seus efeitos sendo gerados a partir de 1º de janeiro de 2021.

Feito o reparo, a Constituição da República estabelece normas de observância obrigatória para todo o ordenamento jurídico e a desconformidade de ordem material ou formal acarreta invalidade da norma infraconstitucional. Acerca do tema, eis a lição de Carmen Lúcia Antunes Rocha na obra Constituição e constitucionalidade, Belo Horizonte: Editora Lã, 1991, p. 106:

Inconstitucionalidade material e formal.

Configura inconstitucionalidade material a desconformidade ou incompatibilidade do conteúdo de lei, ato normativo ou comportamento com o disposto em norma constitucional. A Constituição obriga. O desacatamento desta obrigação agrava o sistema, rompendo-se toda a harmonia do ordenamento, e patenteando-se a incongruência entre a norma constitucional e a infraconstitucional ou o comportamento controlado, donde exsurge a imperiosidade daquela como polo central, primário e superior do sistema.

Não apenas o agravo aos direitos fundamentais pode ser considerado inconstitucionalidade material. Qualquer agressão sofrida pela norma constitucional é inválida. O que importa, para esta constatação, é a existência de confronto e adversidade ou incompatibilidade entre conteúdo constitucionalmente posto e diverso e impossível tratamento dele em norma infraconstitucional. A supremacia constitucional não se impõe apenas pela superioridade formal, mas principalmente pelo conteúdo que se firma e se forma como embaixador do Estado e, neste, das diretrizes sobre a extensão e o exercício dos direitos e deveres pelos indivíduos em seu relacionamento sócio-político, econômico e cultural.

A inconstitucionalidade formal manifesta-se pela inobservância e descombinação na forma ou no processo de formação da lei com a norma constitucional que dela trate. Pode ocorrer em razão do processo legislativo, de circunstâncias havidas em sua tramitação, do elemento temporal diverso e inconciliável com a exigência constitucional, enfim por ausência de pureza na tramitação do processo do qual nasce a lei. Algum elemento ou formalidade ou todos os exigidos constitucionalmente terão sido agredidos para que se estampe a inconstitucionalidade formal.

O art. 29, V, da Constituição da República preceitua que a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais deve ser fixada sob a forma de subsídio e por lei específica de iniciativa da Câmara Municipal, ao final de cada legislatura para vigorar na subsequente:

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:

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;

O art. 179 da Constituição do Estado de Minas Gerais, por sua vez, dispõe:

Art. 179. A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e do Vereador será fixada, em cada legislatura, para a subsequente, pela Câmara Municipal.

Parágrafo único. Na hipótese de a Câmara Municipal deixar de exercer a competência de que trata este artigo, ficarão mantidos, na legislatura subsequente, os critérios de remuneração vigentes em dezembro do último exercício da legislatura anterior, admitida apenas a atualização dos valores.

A fixação dos subsídios dos agentes políticos deve ser feita por lei anterior ao pleito eleitoral, em conformidade com os princípios da anterioridade e da moralidade. A propósito, este tema já foi objeto de debate neste Tribunal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MAJORAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS. FIXAÇÃO. MOMENTO. APÓS A PROCLAMAÇÃO DO RESULTADO DA ELEIÇÃO MUNICIPAL. INADMISSIBILIDADE. INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ANTERIORIDADE, MORALIDADE. IMPESSOALIDADE E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

- O princípio da anterioridade permaneceu como requisito obrigatório para a fixação da remuneração dos agentes políticos municipais, mesmo após a Emenda Constitucional nº 19/1998, por força do princípio da moralidade, expresso tanto na Constituição da República Federativa do Brasil, como na Estadual de Minas Gerais (art. 13, 166 e 179).

- As leis municipais do Município de Raposos/MG que versam sobre a fixação dos subsídios dos agentes políticos para a legislatura de 2017, promulgada após o resultado das eleições municipais de 2016, não observaram os princípios constitucionais da anterioridade, moralidade, impessoalidade e supremacia do interesse público. (Ação Direta Inconst. 1.0000.18.100630-5/000, Relator Des. Edison Feital Leite, Arg. Especial, j. em 14.08.2019, in DJe de 23.08.2019).

Outra questão importante é que o princípio da irredutibilidade salarial, expresso no art. 37, XV, da Constituição da República, aplica-se aos ocupantes de cargos e empregos públicos, não sendo extensiva aos ocupantes de mandatos eletivos, os quais têm seus subsídios fixados sempre de uma legislatura para outra, de forma originária. É o que esclarece José Afonso da Silva no Curso de direito constitucional positivo, 23. ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 664:

Consoante se disse acima, o 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". A remissão a esses dois incisos do art. 37 significa que: (a) o subsídio, excluindo o de mandato eletivo, sujeito a regime próprio, só poder ser fixado e alterado por lei específica; (b) é assegurada a revisão geral anual, que só poder ser para aumentá-lo, nunca para reduzi-lo, pois sua irredutibilidade é também garantida no art. 37, XV, para ocupantes de cargos e empregos públicos, excluindo os subsídios de mandato eletivo.

A análise das peças atinentes ao processo legislativo de edição da Lei municipal nº 1.928, de 10.11.2020, constantes dos arquivos eletrônicos nº 11 e 12, mostra que:

a) a Emenda Modificativa nº 1, de 10.05.2020, ao Projeto de Lei nº 8, de 18.08.2020, reduziu os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito do Município de Felixlândia em 16,74%, passando de R\$18.166,46 e R\$7.266,58 para R\$13.592,20 e R\$5.436,88, respectivamente, visando readequar o município à realidade trazida pela pandemia causada pelo Coronavírus (arquivo eletrônico nº 11, pp. 14 e 15);

b) as Comissões de Legislação, Justiça e Redação, e de Fiscalização Financeira, Orçamentária e Tomada de Contas opinaram pela aprovação do Projeto de Lei nº 8, de 2020 (arquivos eletrônicos nº 11, pp. 10, 11, 12 e 19, e nº 12, p. 2);

c) a Lei municipal nº 1.928, de 2020, de Felixlândia, foi publicada e entrou em vigor no dia 10.11.2020 (arquivo eletrônico nº 4);

d) o primeiro turno das eleições municipais de 2020 ocorreu em 15.11.2020, em razão da pandemia causada pelo Coronavírus.

Portanto, os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais de Felixlândia foram fixados antes da realização das eleições municipais de 2020. Ou seja, sob este enfoque, a norma impugnada encontra-se em perfeita conformidade com a exigência constitucional da anterioridade e sem qualquer afronta ao postulado da moralidade.

Além disso, verifico que a lei impugnada reduziu o valor dos subsídios dos referidos agentes públicos. Noutras palavras, não houve concessão de qualquer tipo de vantagem ou aumento de remuneração a exigir estudo de impacto financeiro-orçamentário.

Logo, sob qualquer prisma, não há inconstitucionalidade a ser declarada na Lei municipal nº 1.928, de 2020, de Felixlândia.

Com estes fundamentos, julgo improcedente a pretensão inicial.

Sem custas.

DES. CORRÊA JUNIOR

Acompanho a conclusão do ilustrado voto proferido pelo eminente Relator.

Peço vênia para ressaltar o entendimento no sentido da aplicabilidade da irredutibilidade de

vencimentos aos agentes políticos detentores de mandatos eletivos. Saliento, contudo, que não está comprovada a inobservância à irredutibilidade na hipótese em que os subsídios são reduzidos para a legislatura seguinte, por se tratar de exercício de mandato eletivo diverso, como na hipótese analisada.

Nesse sentido, já decidiu este Órgão Especial, senão vejamos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - RESOLUÇÃO N.º 886, DE 27 DE MAIO DE 2019, DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARCOS - FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DOS VEREADORES - VIOLAÇÃO DO ARTIGO 179 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, E DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, CONSAGRADOS NOS ARTIGOS 13, 24, PARÁGRAFO 5.º, E 166 INCISO VI, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - NÃO OCORRÊNCIA - IMPROCEDÊNCIA DA ACÇÃO. - Se a Constituição do Estado de Minas Gerais, no seu artigo 179, caput, não fala em aumento de remuneração, mas sim em "fixação", para a legislatura subsequente, não há óbice que, se analisarmos de forma comparativa com legislaturas anteriores, possa haver a redução da remuneração. Afinal, o mencionado artigo tem como objetivo evitar que os agentes políticos legislem em causa própria, sendo certo que, para isso, a fixação das remunerações deve se dar antes da realização das eleições. Ademais, no artigo 24, parágrafo 5.º, da Constituição do Estado, há ressalva expressa ao parágrafo 7.º, que cuida do subsídio dos detentores de mandato eletivo. Nesse contexto, não há como admitir a alegação de violação direta do artigo 179 da Constituição do Estado de Minas Gerais, e dos princípios da moralidade, da impessoalidade e da irredutibilidade de vencimentos, consagrados nos artigos 13, 24, parágrafo 5.º, e 166 inciso VI, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais. (TJMG - ACÇÃO Direta Inconst 1.0000.21.122508-1/000, Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 23/02/2022, publicação da súmula em 04/03/2022)

À como voto.

DES. RENATO DRESCH
VOTO DE DECLARAÇÃO

Voto de acordo com o Relator para rejeitar a representação de inconstitucionalidade da Lei n.º 1.928/2020, do Município de Felixlândia/MG, mas faz-se algumas observações.

O parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade, em abstrato, por via de acção direta de inconstitucionalidade (ADI), a ser processado e julgado pelo Órgão Especial deste Tribunal de Justiça de Minas Gerais deverá de ser sempre a Constituição Estadual - e nunca a Constituição Federal - sob pena de usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal (STF).

Sobre a questão, valho-me dos ensinamentos em doutrina:

A Constituição de 1988 pá's termo à discussão, autorizando os Estados a instituir representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual (CF, art. 125, §2.º).

(...)

Como os atos do poder estadual estão submetidos às jurisdições constitucionais estaduais e federal, torna-se evidente, em certos casos, a concorrência de competências, afigurando-se possível submeter uma questão tanto à Corte estadual quanto à Corte Constitucional, nos casos de dupla ofensa.

Todavia, como enunciado, os parâmetros para o exercício do controle de constitucionalidade pela Corte Constitucional além de não há de ser, fundamentalmente, a Constituição e as leis federais. Da mesma forma, parâmetro para o controle de constitucionalidade exercido por uma Corte Constitucional estadual é a Constituição estadual, e não a Lei fundamental ou as leis federais.

Situação semelhante verifica-se entre nós. Parâmetro de controle do juízo abstrato perante o Supremo Tribunal federal deverá de ser apenas a Constituição Federal. O controle abstrato de normas perante o Tribunal de Justiça estadual será apenas e tão-somente a Constituição estadual.

(...)

Não se deve olvidar, outrossim, que pronunciamento genérico de Corte estadual quanto à inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face do Texto Magno, pareceria totalmente incompatível com o exercício do controle concentrado de constitucionalidade pela Corte Constitucional Federal.

(...) Dessarte, mesmo quando as disposições dos textos constitucionais federal e estadual tiverem idêntico conteúdo, há de se admitir a autonomia dos pronunciamentos jurisdicionais da Corte Federal ou de tribunal estadual. (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, COELHO, Inocêncio Mártires, MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional, 2ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1305-1307). (destaquei)

Na espécie, desde a petição inicial, o requerente aponta violados dispositivos da Lei



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Complementar nº 101/2005 (Lei de Responsabilidade Fiscal), aplicáveis - segundo defende - por força do art. 170, par. Único, da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG). Assim, ofensa à CEMG, se houvesse no particular, seria apenas por via reflexa, decorrente de descumprimento daquela outra norma.

No que remanesce, sobretudo quanto ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, estou de acordo com o Relator, por inaplicável ao caso em exame, em que se discutem os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito, agentes políticos.

Não bastasse, também sem vício formal, por respeitada a regra do art. 179 da CEMG.
À como voto.

- DES. BELIZÁRIO DE LACERDA - De acordo com o(a) Relator(a).
- DES. MOREIRA DINIZ - De acordo com o(a) Relator(a).
- DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES - De acordo com o(a) Relator(a).
- DESA. BEATRIZ PINHEIRO CAIRES - De acordo com o(a) Relator(a).
- DES. ARMANDO FREIRE - De acordo com o(a) Relator(a).
- DES. VALDEZ LEITE MACHADO - De acordo com o(a) Relator(a).
- DESA. TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO - De acordo com o(a) Relator(a).
- DES. ALBERTO VILAS BOAS - De acordo com o(a) Relator(a).
- DES. SALDANHA DA FONSECA - De acordo com o(a) Relator(a).
- DES. JOSÉ MARCOS RODRIGUES VIEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).
- DES. JÁLIO CÁSAR LORENS - De acordo com o(a) Relator(a).
- DES. WANDERLEY PAIVA - De acordo com o(a) Relator(a).
- DESA. ANA PAULA CAIXETA - De acordo com o(a) Relator(a).
- DES. MARCO AURELIO FERENZINI - De acordo com o(a) Relator(a).
- DES. CARLOS HENRIQUE PERPÁTUO BRAGA - De acordo com o(a) Relator(a).
- DES. FERNANDO LINS - De acordo com o(a) Relator(a).
- DES. ADRIANO DE MESQUITA CARNEIRO - De acordo com o(a) Relator(a).
- DES. KILDARE CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).
- DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL - De acordo com o(a) Relator(a).
- DES. GERALDO AUGUSTO - De acordo com o(a) Relator(a).

SÂMULA: "JULGARAM IMPROCEDENTE A PRETENSÃO INICIAL."