



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

ÓRGÃO ESPECIAL

Número Único: 1007930-45.2018.8.11.0000

Classe: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Assunto: [Inconstitucionalidade Material]

Relator: Des(a). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA

Turma Julgadora: [DES(A). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, DES(A). LUIZ FERREIRA DA SILVA]

Parte(s):

[SUBPROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICO E INSTITUCIONAL (AUTOR), MUNICÍPIO DE CUIABÁ (RÉU), Câmara Municipal de Cuiabá (RÉU), MUNICÍPIO DE CUIABÁ - CNPJ: 03.533.064/0001-46 (RÉU), CUIABA CAMARA MUNICIPAL - CNPJ: 33.710.823/0001-60 (RÉU), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO (CUSTOS LEGIS), TALITA ALESSANDRA MORI COIMBRA - CPF: 545.481.101-78 (ADVOGADO), LENINE POVOAS DE ABREU - CPF: 032.514.961-58 (ADVOGADO), PROCURADOR GERAL DE JUSTICA NO ESTADO DO MATO GROSSO (AUTOR)]

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a **ÓRGÃO ESPECIAL** do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, À UNANIMIDADE, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.**

E M E N T A

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL – EMENDA A LEI ORGÂNICA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – PARÂMETRO – CONSTITUIÇÃO FEDERAL – NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA – FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DO PREFEITO POR MEIO DE LEI ORGÂNICA – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – OBRIGATORIEDADE DE LEI ESPECÍFICA – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL – AFRONTA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL – AÇÃO PROCEDENTE.

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados.



Os dispositivos constitucionais que versam sobre reajuste dos subsídios dos agentes públicos, bem como a iniciativa legislativa é expressão do princípio da Separação dos Poderes, tratando-se de modelo constitucional de observância obrigatória.

Conforme o disposto no artigo 39, §4, da Constituição Federal, o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio, cuja fixação ou alteração é matéria reservada à lei específica.

Na espécie, ao fixar os subsídios do Prefeito na própria Lei Orgânica, a lei impugnada se mostra eivada de inconstitucionalidade, pois, destoa do sistema de subsídios previsto na Constituição Federal, notadamente pelo fato de esvaziar da competência privativa da Câmara Municipal a prerrogativa de fixar, por meio de lei específica os subsídios do Prefeito, em flagrante afronta ao processo legislativo estabelecido na Carta Magna.

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso, em desfavor do Município e da Câmara Municipal de Cuiabá, visando a declaração de inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica Municipal n. 37, de 23.06.2015, que acrescentou a alínea “a”, ao art. 49, alterou o inc. XV, do art. 11 e o art. 56 da referida Lei, por ofensa aos artigos 37, inc. X e 39, §4º, da Constituição Federal, que estabelecem a necessidade de lei específica para fixação ou alteração dos subsídios do detentor de mandato eletivo.

Em breve síntese, argumenta o requerente a inconstitucionalidade da norma que retira da Câmara Municipal a competência para fixar o subsídio do Prefeito por meio de lei específica e também determina na própria Lei Orgânica que o valor do subsídio do Prefeito será de 70% (setenta por cento) do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Segue sustentando que embora a presente ação utilize, como parâmetro de controle, norma contida na Constituição Federal, é admissível sua propositura perante este Tribunal, tendo em vista que os dispositivos discutidos são caracterizados como norma de reprodução obrigatória pelos Estados-membro.

Sem pedido de medida cautelar.

O Município de Cuiabá e a Câmara Municipal de Cuiabá, apresentaram manifestação, ambas em defesa do ato normativo impugnado (id. 2823016 e 2880987).



A Procuradoria-Geral de Justiça, por meio do Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico e Institucional, Dr. Marcelo Ferra de Carvalho (id. 3039603), ratificou os termos da exordial, pugnando pela procedência da ação.

É o relatório.

VOTO RELATOR

Infere-se de todo o contexto fático dos autos que o Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade, visando a declaração de inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica nº 37, de 23.06.2015, publicada em 02.07.2015, no Diário Oficial de Contas nº 656.

O requerente alega que a emenda retira da Câmara Municipal a competência para fixar o subsídio do Prefeito por meio de lei específica, e determina, na própria Lei Orgânica, que o valor do subsídio do Prefeito será de 70% (setenta por cento) do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Assevera que a norma questionada padece de inconstitucionalidade formal, pois, conforme o disposto no art. 37, inc. X e no art. 39, §4º, ambos da Constituição da República, o subsídio dos detentores de mandato eletivo deve ser fixado por meio de lei específica.

Segue sustentando que embora a presente ação utilize, como parâmetro de controle, norma contida na Constituição Federal, é admissível sua propositura perante este e. Tribunal, tendo em vista que os dispositivos discutidos são caracterizados como norma de reprodução obrigatória pelos Estados-membro.

Pois bem. Inicialmente, cumpre verificar a competência deste Tribunal para a análise do caso em testilha, tendo em vista que nenhum dispositivo da Constituição Estadual foi apontado como parâmetro de controle.

É cediço que a Constituição Federal assegura ao Poder Judiciário o controle repressivo de constitucionalidade, no escopo de garantir um ordenamento jurídico ordenado, compatibilizando as normas inferiores com as superiores que lhe servem de fundamento.

No âmbito Estadual, o controle concentrado compete aos Tribunais locais, quando objetiva-se o exame do confronto direto e imediato do ato normativo impugnado à Constituição



Estadual, conforme preceitos da própria estrutura organizacional estabelecido pelo art. 125, §2º da Carta Magna, *verbis*:

“Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.”

Desse modo, o preceito revela que o parâmetro de controle da ação direta estadual é, em regra, a Constituição do Estado, contudo, segundo o entendimento jurisprudencial, tal regra comporta exceção.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Reclamação n. 383, entendeu ser admissível a propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça, nos casos em que a Constituição Estadual reproduz dispositivo da Constituição Federal de observância obrigatória pelos Estados-membro, confira:

“Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna Lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. - Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta. Reclamação conhecida, mas julgada improcedente.” (Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, j. 11.06.1992).

Acerca do julgado, o doutrinador Luiz Guilherme Marinoni esclarece que “Na RCL 383, deixou-se claro que a competência para a ação direta é definida por sua causa de pedir, no momento em que ela evidencia o parâmetro de controle da constitucionalidade. Tratando-se de norma constitucional estadual, ainda que de reprodução ou imitação, a competência é do Tribunal de Justiça.” (Curso de Direito Constitucional / Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, 4ª ed. amp., São Paulo: Saraiva, 2015, p.930).

Além disso, ao apreciar a Rcl 19067 AgR, a 1ª Turma do STF reconheceu que não usurpa a competência do Supremo Tribunal Federal a utilização, pelo Tribunal de Justiça, de norma da Constituição Federal como parâmetro no controle de constitucionalidade por via de ação direta.

Ao fundamentar o posicionamento, o i. Relator consignou, *verbis*:

“Nada impede, porém, que o Tribunal de Justiça fundamente suas conclusões em norma constitucional federal que seja “de reprodução obrigatória” pelos Estados-membros. Assim se qualificam as disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a



organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local.” (Rcl 19067 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 07.06.2016 - negritei).

Nesse passo, conforme a orientação firmada, as normas de reprodução obrigatória previstas na Constituição Federal podem ser utilizadas como parâmetro de controle pelo Tribunal de Justiça, ainda que não haja previsão expressa na Constituição Estadual.

E para colocar uma pá de cal sobre a matéria, recentemente o Supremo Tribunal manteve o posicionamento ao apreciar o RE 650898/RS, sob o rito de Repercussão Geral, reafirmando que é possível que o parâmetro de controle perante o Tribunal de Justiça dos atos normativos estaduais e municipais se dê por normas constitucionais de observância obrigatória, tendo em vista que estas são compulsórias aos Estados-membros, que por sua vez não podem estipular premissas em sentido contrário ao que estabeleceu a Constituição da República, confira:

“Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido.” (RE 650898/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso, j. em 01.02.2017 - negritei)

In casu, os dispositivos invocados como parâmetro foram os arts. 37, X e 39, §4º, da Carta da República, que dispõem, *verbis*:

“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;”



...

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 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.”**

Assim, considerando que no caso em análise as normas constitucionais invocadas como parâmetro de controle interferem diretamente na ordem jurídica dos municípios, resta evidente que são de observância obrigatória pelos Estados-membros, ainda que não constem expressamente no texto da Constituição Estadual, sendo evidente a competência deste Tribunal para julgar a presente ação.

Superada essa questão, passo a análise da alegação de inconstitucionalidade formal da Emenda à Lei Orgânica n. 37/2015, do Município de Cuiabá, decorrente de vício no processo legislativo.

O requerente alega que a norma questionada padece de inconstitucionalidade formal, pois, retira da Câmara Municipal a competência para fixar o subsídio do Prefeito por meio de lei específica, e determina na própria Lei Orgânica que o valor do subsídio do Prefeito será de 70% (setenta por cento) do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, em flagrante violação aos arts. 39, §4º, e 37, inc. X, da Constituição Federal.

É cediço que a doutrina constitucional classifica diferentes tipos ou manifestações de inconstitucionalidade, sendo que a distinção da inconstitucionalidade formal leva em consideração as regras de caráter procedimental, traduzindo como “*defeito de formação do ato normativo*” na precisa palavra do Ministro Gilmar Mendes Ferreira (*in* Curso de Direito Constitucional, 11º ed, São Paulo, Saraiva, 2016).

Destarte, para que seja verificada a alegada violação ao processo legislativo, necessário se faz tecer algumas considerações acerca do modelo adotado pela Constituição Federal, notadamente em relação às normas de reprodução obrigatória.

As normas de reprodução obrigatória, também denominadas “*normas de observância obrigatória*” ou “*normas centrais*” são dispositivos da Constituição da República que são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais, ainda que a Carta Estadual seja silente, pois, sua absorção é compulsória, e não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local.

Nesse sentido, *verbis*:



“CONSTITUCIONAL. CONSTITUIÇÃO: PREÂMBULO. NORMAS CENTRAIS. Constituição do Acre. I. - Normas centrais da Constituição Federal: essas normas são de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro, mesmo porque, reproduzidas, ou não, incidirão sobre a ordem local. Reclamações 370-MT e 383-SP (RTJ 147/404). II. - Preâmbulo da Constituição: não constitui norma central. Invocação da proteção de Deus: não se trata de norma de reprodução obrigatória na Constituição estadual, não tendo força normativa. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI 2076, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 15.08.2002 - negritei)

É de bom alvitre destacar que as aludidas normas não foram elencadas expressamente na Carta Magna, mas o STF, em diversos julgados, já mencionou alguns exemplos de quais seriam as normas de observância obrigatória.

No caso em apreço, o requerente alega a incompatibilidade da norma impugnada com o disposto nos arts. 39, §4º e 37, X, da Constituição Federal, que estabelecem, em suma, que os detentores de mandato eletivo serão remunerados por subsídios, e esses subsídios somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica.

Assim, são normas que tratam do regime de subsídios e interferem diretamente na ordem jurídica dos municípios, e conforme o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 650898/RS mencionado alhures, são de observância obrigatória pelos Estados e, conseqüentemente, pelos Municípios.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que os dispositivos constitucionais que versam sobre reajuste dos subsídios dos agentes públicos, bem como a iniciativa legislativa é expressão do princípio da Separação dos Poderes, tratando-se de modelo constitucional de observância obrigatória, confira:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 4º DA LEI Nº 11.894, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2003. - A Lei Maior impôs tratamento jurídico diferenciado entre a classe dos servidores públicos em geral e o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais. Estes agentes públicos, que se situam no topo da estrutura funcional de cada poder orgânico da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, são remunerados exclusivamente por subsídios, cuja fixação ou alteração é matéria reservada à lei específica, observada, em cada caso, a respectiva iniciativa (incisos X e XI do art. 37 da CF/88). - O dispositivo legal impugnado, ao vincular a alteração dos subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado às propostas de refixação dos vencimentos dos servidores públicos em geral ofendeu o inciso XIII do art. 37 e o inciso VIII do art. 49 da Constituição Federal de 1988. Sobremais, desconsiderou que todos os dispositivos constitucionais versantes do tema do reajuste estipendiário dos agentes públicos são



manifestação do magno princípio da Separação de Poderes. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.” (ADI 3491, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, j. 27.09.2006 – grifei e negritei)

Portanto, é evidente que o sistema remuneratório dos detentores de mandato eletivo, notadamente do Prefeito, é norma de reprodução obrigatória, de modo que deve ser observado, mesmo não havendo qualquer previsão sobre o tema na Carta Estadual.

Nesse passo, a Constituição Federal dispõe em seu art. 29, V, que a fixação do subsídio do Prefeito está inserida entre as competências reservadas e privativas das Câmaras Municipais. Confira:

“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; “

Acerca do tema, o autor Ingo Wolfgang Sarlet leciona, *verbis*:

“Na condição de integrantes do Estado Federal, como autênticos entes federativos, os municípios foram dotados de capacidade de auto-organização e de autogoverno, o que implica um leque de competências legislativas e administrativas próprias. Assim como se deu no caso dos Estados, mas de modo que em parte distinto, os municípios foram contemplados com competências legislativas privativas não enumeradas (implícitas), podendo legislar, nos termos do art. 30, I, da CF, sobre assuntos de interesse local. Paralelamente a tais competências não enumeradas, a CF, no art. 30 (incs. III a IX), mas também em outros dispositivos constitucionais (por exemplo, a competência para a edição da Lei Orgânica (art. 29, caput, da CF), a competência tributária do art. 156 da CF, a edição do Plano Diretor (art. 182 da CF) e a atuação prioritária no ensino fundamental e educação infantil (art. 211, §2º, da CF), estabeleceu algumas competências exclusivas enumeradas. Além disso, os municípios dispõem de uma competência legislativa suplementar (art. 30, II, da CF).” (Curso de Direito Constitucional / Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, 4ª ed. amp., São Paulo: Saraiva, 2015, p.858 - negritei)

Desse modo, é certo que o subsídio do Prefeito deverá ser fixado por lei específica, de iniciativa da Câmara Municipal, padecendo de vício formal as normas que violarem esse modelo.

No caso em apreço, a Emenda à Lei Orgânica de Cuiabá nº 37, foi promulgada com a seguinte redação, *verbis*:



*“EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 037, DE 23 DE JUNHO DE 2015.
ALTERA E ACRESCENTA DISPOSITIVOS À LEI ORGÂNICA DO
MUNICÍPIO DE CUIABÁ.*

A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Cuiabá, nos termos do que dispõe o art. 24 § 2º da Lei Orgânica do Município, promulga a seguinte emenda à Lei Orgânica:

Art. 1º Fica acrescida a alínea “a”, ao inciso XI, do art. 49 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá, que passa a vigorar acrescido da seguinte redação:

“Art. 49...

...

XI ...

“a” O salário do Prefeito Municipal de Cuiabá, fica fixado em setenta por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. (AC)

Art. 2º Ficam alterados o inciso XV do art. 11 e art. 46, da Lei Orgânica do Município de Cuiabá que passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 11 ...

...

XV fixar os subsídios do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais através de lei.” (NR)

...

“Art. 56 Os vereadores, o Vice-Prefeito e os Secretários 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. 49, X e XI desta Lei Orgânica.”

(NR)

Art. 3º Esta Emenda à Lei Orgânica do Município de Cuiabá entra em vigor na data de sua publicação.”

Destarte, pelo que se pode observar, o art. 49, XI, “a”, fixa expressamente o salário do Prefeito, enquanto o art. 11, inc. XV e o art. 56, tratam de suprimir a competência da Câmara Municipal para fixar os subsídios do Prefeito Municipal, em flagrante violação aos artigos 39, §4º e 37, inc. X, ambos da Constituição da República, que estabelecem que o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio, cuja fixação ou alteração é matéria reservada à lei específica.

Desse modo, resta evidente que a norma padece de vício formal, haja vista que destoam do sistema de subsídios previsto na Constituição Federal, notadamente pelo fato de esvaziar da competência privativa da Câmara Municipal a prerrogativa de fixar, por meio de lei específica, os subsídios do Prefeito, em flagrante afronta ao processo legislativo estabelecido na Carta Magna.

Logo, restando evidente que a constitucionalidade de leis, consagrada na terminologia do Direito Público Constitucional exprime a compatibilidade daquelas com a Constituição



Federal, os argumentos postos na presente demanda, a meu ver, deixam suficientemente claro que os dispositivos legais elencados na inicial padecem de inconstitucionalidade formal, razão pela qual a procedência da ação proposta pelo requerente, é medida que se impõe.

Posto isso, **julgo procedente a ação**, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda nº 37, de 23.06.2015, que incluiu a alínea “a”, ao art. 49, e alterou o inc. XV, do art. 11, bem como o art. 56, da Lei Orgânica de Cuiabá, com efeito *ex tunc*, por afronta ao disposto no art. 37, inc. X e no art. 39, §4, da Carta Magna.

Data da sessão: Cuiabá-MT, 08/08/2019



Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso, em desfavor do Município e da Câmara Municipal de Cuiabá, visando a declaração de inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica Municipal n. 37, de 23.06.2015, que acrescentou a alínea “a”, ao art. 49, alterou o inc. XV, do art. 11 e o art. 56 da referida Lei, por ofensa aos artigos 37, inc. X e 39, §4º, da Constituição Federal, que estabelecem a necessidade de lei específica para fixação ou alteração dos subsídios do detentor de mandato eletivo.

Em breve síntese, argumenta o requerente a inconstitucionalidade da norma que retira da Câmara Municipal a competência para fixar o subsídio do Prefeito por meio de lei específica e também determina na própria Lei Orgânica que o valor do subsídio do Prefeito será de 70% (setenta por cento) do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Segue sustentando que embora a presente ação utilize, como parâmetro de controle, norma contida na Constituição Federal, é admissível sua propositura perante este Tribunal, tendo em vista que os dispositivos discutidos são caracterizados como norma de reprodução obrigatória pelos Estados-membro.

Sem pedido de medida cautelar.

O Município de Cuiabá e a Câmara Municipal de Cuiabá, apresentaram manifestação, ambas em defesa do ato normativo impugnado (id. 2823016 e 2880987).

A Procuradoria-Geral de Justiça, por meio do Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico e Institucional, Dr. Marcelo Ferra de Carvalho (id. 3039603), ratificou os termos da exordial, pugnando pela procedência da ação.

É o relatório.



Infere-se de todo o contexto fático dos autos que o Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade, visando a declaração de inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica nº 37, de 23.06.2015, publicada em 02.07.2015, no Diário Oficial de Contas nº 656.

O requerente alega que a emenda retira da Câmara Municipal a competência para fixar o subsídio do Prefeito por meio de lei específica, e determina, na própria Lei Orgânica, que o valor do subsídio do Prefeito será de 70% (setenta por cento) do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Assevera que a norma questionada padece de inconstitucionalidade formal, pois, conforme o disposto no art. 37, inc. X e no art. 39, §4º, ambos da Constituição da República, o subsídio dos detentores de mandato eletivo deve ser fixado por meio de lei específica.

Segue sustentando que embora a presente ação utilize, como parâmetro de controle, norma contida na Constituição Federal, é admissível sua propositura perante este e. Tribunal, tendo em vista que os dispositivos discutidos são caracterizados como norma de reprodução obrigatória pelos Estados-membro.

Pois bem. Inicialmente, cumpre verificar a competência deste Tribunal para a análise do caso em testilha, tendo em vista que nenhum dispositivo da Constituição Estadual foi apontado como parâmetro de controle.

É cediço que a Constituição Federal assegura ao Poder Judiciário o controle repressivo de constitucionalidade, no escopo de garantir um ordenamento jurídico ordenado, compatibilizando as normas inferiores com as superiores que lhe servem de fundamento.

No âmbito Estadual, o controle concentrado compete aos Tribunais locais, quando objetiva-se o exame do confronto direto e imediato do ato normativo impugnado à Constituição Estadual, conforme preceitos da própria estrutura organizacional estabelecido pelo art. 125, §2º da Carta Magna, *verbis*:

“Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.”

Desse modo, o preceito revela que o parâmetro de controle da ação direta estadual é, em regra, a Constituição do Estado, contudo, segundo o entendimento jurisprudencial, tal regra comporta exceção.



O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Reclamação n. 383, entendeu ser admissível a propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça, nos casos em que a Constituição Estadual reproduz dispositivo da Constituição Federal de observância obrigatória pelos Estados-membro, confira:

“Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna Lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. - Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta. Reclamação conhecida, mas julgada improcedente.” (Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, j. 11.06.1992).

Acerca do julgado, o doutrinador Luiz Guilherme Marinoni esclarece que “*Na RCL 383, deixou-se claro que a competência para a ação direta é definida por sua causa de pedir, no momento em que ela evidencia o parâmetro de controle da constitucionalidade. Tratando-se de norma constitucional estadual, ainda que de reprodução ou imitação, a competência é do Tribunal de Justiça.*” (Curso de Direito Constitucional / Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, 4ª ed. amp., São Paulo: Saraiva, 2015, p.930).

Além disso, ao apreciar a Rcl 19067 AgR, a 1ª Turma do STF reconheceu que não usurpa a competência do Supremo Tribunal Federal a utilização, pelo Tribunal de Justiça, de norma da Constituição Federal como parâmetro no controle de constitucionalidade por via de ação direta.

Ao fundamentar o posicionamento, o i. Relator consignou, *verbis*:

“Nada impede, porém, que o Tribunal de Justiça fundamente suas conclusões em norma constitucional federal que seja “de reprodução obrigatória” pelos Estados-membros. Assim se qualificam as disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local.” (Rcl 19067 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 07.06.2016 - negritei).

Nesse passo, conforme a orientação firmada, as normas de reprodução obrigatória previstas na Constituição Federal podem ser utilizadas como parâmetro de controle pelo Tribunal de Justiça, ainda que não haja previsão expressa na Constituição Estadual.



E para colocar uma pá de cal sobre a matéria, recentemente o Supremo Tribunal manteve o posicionamento ao apreciar o RE 650898/RS, sob o rito de Repercussão Geral, reafirmando que é possível que o parâmetro de controle perante o Tribunal de Justiça dos atos normativos estaduais e municipais se dê por normas constitucionais de observância obrigatória, tendo em vista que estas são compulsórias aos Estados-membros, que por sua vez não podem estipular premissas em sentido contrário ao que estabeleceu a Constituição da República, confira:

“Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido.” (RE 650898/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso, j. em 01.02.2017 - negritei)

In casu, os dispositivos invocados como parâmetro foram os arts. 37, X e 39, §4º, da Carta da República, que dispõem, *verbis*:

“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;”

...

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 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.”



Assim, considerando que no caso em análise as normas constitucionais invocadas como parâmetro de controle interferem diretamente na ordem jurídica dos municípios, resta evidente que são de observância obrigatória pelos Estados-membros, ainda que não constem expressamente no texto da Constituição Estadual, sendo evidente a competência deste Tribunal para julgar a presente ação.

Superada essa questão, passo a análise da alegação de inconstitucionalidade formal da Emenda à Lei Orgânica n. 37/2015, do Município de Cuiabá, decorrente de vício no processo legislativo.

O requerente alega que a norma questionada padece de inconstitucionalidade formal, pois, retira da Câmara Municipal a competência para fixar o subsídio do Prefeito por meio de lei específica, e determina na própria Lei Orgânica que o valor do subsídio do Prefeito será de 70% (setenta por cento) do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, em flagrante violação aos arts. 39, §4º, e 37, inc. X, da Constituição Federal.

É cediço que a doutrina constitucional classifica diferentes tipos ou manifestações de inconstitucionalidade, sendo que a distinção da inconstitucionalidade formal leva em consideração as regras de caráter procedimental, traduzindo como “*defeito de formação do ato normativo*” na precisa palavra do Ministro Gilmar Mendes Ferreira (*in* Curso de Direito Constitucional, 11º ed, São Paulo, Saraiva, 2016).

Destarte, para que seja verificada a alegada violação ao processo legislativo, necessário se faz tecer algumas considerações acerca do modelo adotado pela Constituição Federal, notadamente em relação às normas de reprodução obrigatória.

As normas de reprodução obrigatória, também denominadas “*normas de observância obrigatória*” ou “*normas centrais*” são dispositivos da Constituição da República que são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais, ainda que a Carta Estadual seja silente, pois, sua absorção é compulsória, e não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local.

Nesse sentido, *verbis*:

“CONSTITUCIONAL. CONSTITUIÇÃO: PREÂMBULO. NORMAS CENTRAIS. Constituição do Acre. I. - Normas centrais da Constituição Federal: essas normas são de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro, mesmo porque, reproduzidas, ou não, incidirão sobre a ordem local. Reclamações 370-MT e 383-SP (RTJ 147/404). II. - Preâmbulo da Constituição: não constitui norma central. Invocação da proteção de Deus: não se trata de norma de reprodução obrigatória na Constituição estadual, não tendo força normativa. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI 2076, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 15.08.2002 - negritei)

É de bom alvitre destacar que as aludidas normas não foram elencadas expressamente na Carta Magna, mas o STF, em diversos julgados, já mencionou alguns exemplos de quais seriam as normas de observância obrigatória.

No caso em apreço, o requerente alega a incompatibilidade da norma impugnada com o disposto nos arts. 39, §4º e 37, X, da Constituição Federal, que estabelecem, em suma, que os detentores de mandato eletivo serão remunerados por subsídios, e esses subsídios somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica.

Assim, são normas que tratam do regime de subsídios e interferem diretamente na ordem jurídica dos municípios, e conforme o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 650898/RS mencionado alhures, são de observância obrigatória pelos Estados e, conseqüentemente, pelos Municípios.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que os dispositivos constitucionais que versam sobre reajuste dos subsídios dos agentes públicos, bem como a iniciativa legislativa é expressão do princípio da Separação dos Poderes, tratando-se de modelo constitucional de observância obrigatória, confira:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 4º DA LEI Nº 11.894, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2003. - A Lei Maior impõe tratamento jurídico diferenciado entre a classe dos servidores públicos em geral e o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais. Estes agentes públicos, que se situam no topo da estrutura funcional de cada poder orgânico da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, são remunerados exclusivamente por subsídios, cuja fixação ou alteração é matéria reservada à lei específica, observada, em cada caso, a respectiva iniciativa (incisos X e XI do art. 37 da CF/88). - O dispositivo legal impugnado, ao vincular a alteração dos subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado às propostas de refixação dos vencimentos dos servidores públicos em geral ofendeu o inciso XIII do art. 37 e o inciso VIII do art. 49 da Constituição Federal de 1988. Sobremais, desconsiderou que todos os dispositivos constitucionais versantes do tema do reajuste estipendiário dos agentes públicos são manifestação do magno princípio da Separação de Poderes. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.” (ADI 3491, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, j. 27.09.2006 – grifei e negritei)

Portanto, é evidente que o sistema remuneratório dos detentores de mandato eletivo, notadamente do Prefeito, é norma de reprodução obrigatória, de modo que deve ser observado, mesmo não havendo qualquer previsão sobre o tema na Carta Estadual.

Nesse passo, a Constituição Federal dispõe em seu art. 29, V, que a fixação do subsídio do Prefeito está inserida entre as competências reservadas e privativas das Câmaras Municipais. Confira:

“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; “

Acerca do tema, o autor Ingo Wolfgang Sarlet leciona, *verbis*:

“Na condição de integrantes do Estado Federal, como autênticos entes federativos, **os municípios foram dotados de capacidade de auto-organização e de autogoverno, o que implica um leque de competências legislativas e administrativas próprias.** Assim como se deu no caso dos Estados, mas de modo que em parte distinto, **os municípios foram contemplados com competências legislativas privativas não enumeradas (implícitas), podendo legislar, nos termos do art. 30, I, da CF, sobre assuntos de interesse local.** Paralelamente a tais competências não enumeradas, a CF, no art. 30 (incs. III a IX), mas também em outros dispositivos constitucionais (**por exemplo, a competência para a edição da Lei Orgânica (art. 29, caput, da CF), a competência tributária do art. 156 da CF, a edição do Plano Diretor (art. 182 da CF) e a atuação prioritária no ensino fundamental e educação infantil (art. 211, §2º, da CF), estabeleceu algumas competências exclusivas enumeradas.** Além disso, os municípios dispõem de uma competência legislativa suplementar (art. 30, II, da CF).” (Curso de Direito Constitucional / Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, 4ª ed. amp., São Paulo: Saraiva, 2015, p.858 - negritei)

Desse modo, é certo que o subsídio do Prefeito deverá ser fixado por lei específica, de iniciativa da Câmara Municipal, padecendo de vício formal as normas que violarem esse modelo.

No caso em apreço, a Emenda à Lei Orgânica de Cuiabá nº 37, foi promulgada com a seguinte redação, *verbis*:

**“EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 037, DE 23 DE JUNHO DE 2015.
ALTERA E ACRESCENTA DISPOSITIVOS À LEI ORGÂNICA DO
MUNICÍPIO DE CUIABÁ.**

A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Cuiabá, nos termos do que dispõe o art. 24 § 2º da Lei Orgânica do Município, promulga a seguinte emenda à Lei Orgânica:

Art. 1º Fica acrescida a alínea “a”, ao inciso XI, do art. 49 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá, que passa a vigorar acrescido da seguinte redação:

“Art. 49...

...

XI ...



“a” O salário do Prefeito Municipal de Cuiabá, fica fixado em setenta por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. (AC)

Art. 2º Ficam alterados o inciso XV do art. 11 e art. 46, da Lei Orgânica do Município de Cuiabá que passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 11 ...

...

XV fixar os subsídios do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais através de lei:” (NR)

...

“Art. 56 Os vereadores, o Vice-Prefeito e os Secretários 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. 49, X e XI desta Lei Orgânica.”

(NR)

Art. 3º Esta Emenda à Lei Orgânica do Município de Cuiabá entra em vigor na data de sua publicação.”

Destarte, pelo que se pode observar, o art. 49, XI, “a”, fixa expressamente o salário do Prefeito, enquanto o art. 11, inc. XV e o art. 56, tratam de suprimir a competência da Câmara Municipal para fixar os subsídios do Prefeito Municipal, em flagrante violação aos artigos 39, §4º e 37, inc. X, ambos da Constituição da República, que estabelecem que o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio, cuja fixação ou alteração é matéria reservada à lei específica.

Desse modo, resta evidente que a norma padece de vício formal, haja vista que destoam do sistema de subsídios previsto na Constituição Federal, notadamente pelo fato de esvaziar da competência privativa da Câmara Municipal a prerrogativa de fixar, por meio de lei específica, os subsídios do Prefeito, em flagrante afronta ao processo legislativo estabelecido na Carta Magna.

Logo, restando evidente que a constitucionalidade de leis, consagrada na terminologia do Direito Público Constitucional exprime a compatibilidade daquelas com a Constituição Federal, os argumentos postos na presente demanda, a meu ver, deixam suficientemente claro que os dispositivos legais elencados na inicial padecem de inconstitucionalidade formal, razão pela qual a procedência da ação proposta pelo requerente, é medida que se impõe.

Posto isso, **julgo procedente a ação**, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda nº 37, de 23.06.2015, que incluiu a alínea “a”, ao art. 49, e alterou o inc. XV, do art. 11, bem como o art. 56, da Lei Orgânica de Cuiabá, com efeito *ex tunc*, por afronta ao disposto no art. 37, inc. X e no art. 39, §4, da Carta Magna.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL – EMENDA A LEI ORGÂNICA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – PARÂMETRO – CONSTITUIÇÃO FEDERAL – NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA – FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DO PREFEITO POR MEIO DE LEI ORGÂNICA – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – OBRIGATORIEDADE DE LEI ESPECÍFICA – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL – AFRONTA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL – AÇÃO PROCEDENTE.

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados.

Os dispositivos constitucionais que versam sobre reajuste dos subsídios dos agentes públicos, bem como a iniciativa legislativa é expressão do princípio da Separação dos Poderes, tratando-se de modelo constitucional de observância obrigatória.

Conforme o disposto no artigo 39, §4, da Constituição Federal, o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio, cuja fixação ou alteração é matéria reservada à lei específica.

Na espécie, ao fixar os subsídios do Prefeito na própria Lei Orgânica, a lei impugnada se mostra eivada de inconstitucionalidade, pois, destoa do sistema de subsídios previsto na Constituição Federal, notadamente pelo fato de esvaziar da competência privativa da Câmara Municipal a prerrogativa de fixar, por meio de lei específica os subsídios do Prefeito, em flagrante afronta ao processo legislativo estabelecido na Carta Magna.



REQUERENTE: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA NO ESTADO DO MATO GROSSO

REQUERIDO: MUNICÍPIO DE CUIABÁ

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL – EMENDA A LEI ORGÂNICA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – PARÂMETRO – CONSTITUIÇÃO FEDERAL – NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA – FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DO PREFEITO POR MEIO DE LEI ORGÂNICA – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – OBRIGATORIEDADE DE LEI ESPECÍFICA – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL – AFRONTA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL – AÇÃO PROCEDENTE.

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados.

Os dispositivos constitucionais que versam sobre reajuste dos subsídios dos agentes públicos, bem como a iniciativa legislativa é expressão do princípio da Separação dos Poderes, tratando-se de modelo constitucional de observância obrigatória.

Conforme o disposto no artigo 39, §4, da Constituição Federal, o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio, cuja fixação ou alteração é matéria reservada à lei específica.

Na espécie, ao fixar os subsídios do Prefeito na própria Lei Orgânica, a lei impugnada se mostra eivada de inconstitucionalidade, pois, destoa do sistema de subsídios previsto na Constituição Federal, notadamente pelo fato de esvaziar da competência privativa da Câmara Municipal a prerrogativa de fixar, por meio de lei específica os subsídios do Prefeito, em flagrante afronta ao processo legislativo estabelecido na Carta Magna.

RELATÓRIO

EXMO. SR. DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA



Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso, em desfavor do Município e da Câmara Municipal de Cuiabá, visando a declaração de inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica Municipal n. 37, de 23.06.2015, que acrescentou a alínea “a”, ao art. 49, alterou o inc. XV, do art. 11 e o art. 56 da referida Lei, por ofensa aos artigos 37, inc. X e 39, §4º, da Constituição Federal, que estabelecem a necessidade de lei específica para fixação ou alteração dos subsídios do detentor de mandato eletivo.

Em breve síntese, argumenta o requerente a inconstitucionalidade da norma que retira da Câmara Municipal a competência para fixar o subsídio do Prefeito por meio de lei específica e também determina na própria Lei Orgânica que o valor do subsídio do Prefeito será de 70% (setenta por cento) do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Segue sustentando que embora a presente ação utilize, como parâmetro de controle, norma contida na Constituição Federal, é admissível sua propositura perante este Tribunal, tendo em vista que os dispositivos discutidos são caracterizados como norma de reprodução obrigatória pelos Estados-membro.

Sem pedido de medida cautelar.

O Município de Cuiabá e a Câmara Municipal de Cuiabá, apresentaram manifestação, ambas em defesa do ato normativo impugnado (id. 2823016 e 2880987).

A Procuradoria-Geral de Justiça, por meio do Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico e Institucional, Dr. Marcelo Ferra de Carvalho (id. 3039603), ratificou os termos da exordial, pugnano pela procedência da ação.

É o relatório.

QUESTÃO PRELIMINAR (ORAL)

USOU DA PALAVRA O PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ, DR. HERMANO JOSÉ DE CASTRO LEITE – OAB/MT 22961.

Excelentíssimo Senhor Presidente Carlos Alberto Alves da Rocha:

Cumprimento Vossa Excelência e estendo os cumprimentos aos demais desembargadores integrantes deste Colendo Órgão Especial.

Por dever de ofício tenho que suscitar uma questão de ordem preliminar até mesmo à defesa do ato e questões específicas da ação, faço em razão do artigo 100 do Regimento Interno, o qual pode ser suscitada a questão de ordem.

Questão de ordem advém do fato de que nem a Procuradoria Geral do Município Cuiabá, nem o Procurador-geral do Município foram intimados da decisão de ID 7963035, que deu provimento ao Agravo Interno interposto pelo Ministério Público que versava justamente a respeito da questão da legitimidade do Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico Institucional para propositura da ação direta de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, ainda que o procedimento adotado tenha sido a conversão para possibilitar a regularização do polo ativo, verifica-se que houve o provimento desse Agravo Interno,



entretanto nem o Procurador-geral e a Procuradoria do Município foram intimados eletronicamente dessa decisão.

O processo está pautado hoje para julgar o mérito, mas entendo que a questão da legitimidade é uma questão prejudicial ao julgamento. Como vamos proceder ao julgamento de mérito, se já houve uma decisão no agravo interno, da qual nem o Município e o Procurador Geral foram intimados?

Por essa razão, entendo pela ocorrência da nulidade do ato, eis que pautado para julgamento sem que antes a Procuradoria Geral e o Procurador-geral Município fossem devidamente intimados eletronicamente da decisão que promoveu esse Agravo Interno, ou seja, o Município foi intimado para apresentar as contrarrazões ao agravo interno, apresentou as contrarrazões, houve uma decisão, mas dessa decisão o Município não estava ciente.

Aqui gostaria de deixar registrado, que quando da publicação da pauta o Município também não foi intimado eletronicamente. A publicação da pauta, conforme a certidão que consta nos autos eletrônicos, se deu pura e simplesmente, pelo diário eletrônico de Justiça, não houve intimação eletrônica nem da Procuradoria e nem do Procurador-geral município, entretanto, esse ponto específico acredito que esteja convalidado com a minha presença para sustentação oral.

No segundo ponto, que é a questão de ordem, requereu o acolhimento da questão de ordem, com a retirada do processo da pauta de julgamento, com o objetivo de ser determinada a intimação eletrônica do município de Cuiabá ou do Procurador Geral do Município de Cuiabá, a respeito da decisão que proveu o Agravo Interno, que discutiu a questão da legitimidade.

É nesse sentido que a questão de ordem está posta, Excelência.

Vossa Excelência submeterá ao plenário ou posso continuar com a sustentação oral?

EXMO. SR. DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA
(PRESIDENTE/RELATOR)

Pode continuar com a Sustentação Oral.

SUSTENTAÇÃO ORAL

USOU DA PALAVRA O PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ, DR.
HERMANO JOSÉ DE CASTRO LEITE – OAB/MT 22961.

PARECER (ORAL)

O EXMO. SR. DR. JOSÉ ANTÔNIO BORGES PEREIRA (PROCURADOR DE
JUSTIÇA)

Senhor Presidente:



Houve a ratificação pelo Procurador Geral de Justiça, além disso, nas nossas atribuições finalísticas o Procurador Geral, sendo que tanto na esfera administrativa quanto na finalística, está autorizado expressamente à delegação de qualquer de suas atribuições, consoante observamos no artigo 10, inciso VIII, art. 29, inciso XI da Lei Nacional 8625/93, bem como o artigo 16 inciso XI e art. 71, inciso XXXVI da Lei Complementar Estadual 416/2016, quanto às delegações.

É o parecer.

V O T O (QUESTÃO DE ORDEM)

EXMO. SR. DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA (RELATOR)

Quanto à matéria preliminar não a conheço, até porque houve a possibilidade de ser suscitada na própria ação, e não foi.

Ademais, trata-se de uma questão pacífica que surgiu há muito tempo, houve a ratificação de todos. O Agravo Interno foi exatamente possibilitando que o Ministério Público ratifica-se.

Passo ao voto.

V O T O (MÉRITO)

EXMO. SR. DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA (RELATOR)

Infere-se de todo o contexto fático dos autos que o Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade, visando a declaração de inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica nº 37, de 23.06.2015, publicada em 02.07.2015, no Diário Oficial de Contas nº 656.

O requerente alega que a emenda retira da Câmara Municipal a competência para fixar o subsídio do Prefeito por meio de lei específica, e determina, na própria Lei Orgânica, que o valor do subsídio do Prefeito será de 70% (setenta por cento) do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Assevera que a norma questionada padece de inconstitucionalidade formal, pois, conforme o disposto no art. 37, inc. X e no art. 39, §4º, ambos da Constituição da República, o subsídio dos detentores de mandato eletivo deve ser fixado por meio de lei específica.

Segue sustentando que embora a presente ação utilize, como parâmetro de controle, norma contida na Constituição Federal, é admissível sua propositura perante este e. Tribunal, tendo em vista que os dispositivos discutidos são caracterizados como norma de reprodução obrigatória pelos Estados-membro.

Pois bem. Inicialmente, cumpre verificar a competência deste Tribunal para a análise do caso em testilha, tendo em vista que nenhum dispositivo da Constituição Estadual foi apontado como parâmetro de controle.



É cediço que a Constituição Federal assegura ao Poder Judiciário o controle repressivo de constitucionalidade, no escopo de garantir um ordenamento jurídico ordenado, compatibilizando as normas inferiores com as superiores que lhe servem de fundamento.

No âmbito Estadual, o controle concentrado compete aos Tribunais locais, quando objetiva-se o exame do confronto direto e imediato do ato normativo impugnado à Constituição Estadual, conforme preceitos da própria estrutura organizacional estabelecido pelo art. 125, §2º da Carta Magna, *verbis*:

“Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.”

Desse modo, o preceito revela que o parâmetro de controle da ação direta estadual é, em regra, a Constituição do Estado, contudo, segundo o entendimento jurisprudencial, tal regra comporta exceção.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Reclamação n. 383, entendeu ser admissível a propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça, nos casos em que a Constituição Estadual reproduz dispositivo da Constituição Federal de observância obrigatória pelos Estados-membro, confira:

“Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna Lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. - Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta. Reclamação conhecida, mas julgada improcedente.” (Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, j. 11.06.1992).

Acerca do julgado, o doutrinador Luiz Guilherme Marinoni esclarece que *“Na RCL 383, deixou-se claro que a competência para a ação direta é definida por sua causa de pedir, no momento em que ela evidencia o parâmetro de controle da constitucionalidade. Tratando-se de norma constitucional estadual, ainda que de reprodução ou imitação, a competência é do Tribunal de Justiça.”* (Curso de Direito Constitucional / Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, 4ª ed. amp., São Paulo: Saraiva, 2015, p.930).



Além disso, ao apreciar a Rcl 19067 AgR, a 1ª Turma do STF reconheceu que não usurpa a competência do Supremo Tribunal Federal a utilização, pelo Tribunal de Justiça, de norma da Constituição Federal como parâmetro no controle de constitucionalidade por via de ação direta.

Ao fundamentar o posicionamento, o i. Relator consignou, *verbis*:

“Nada impede, porém, que o Tribunal de Justiça fundamente suas conclusões em norma constitucional federal que seja “de reprodução obrigatória” pelos Estados-membros. Assim se qualificam as disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local.” (Rcl 19067 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 07.06.2016 - negritei).

Nesse passo, conforme a orientação firmada, as normas de reprodução obrigatória previstas na Constituição Federal podem ser utilizadas como parâmetro de controle pelo Tribunal de Justiça, ainda que não haja previsão expressa na Constituição Estadual.

E para colocar uma pá de cal sobre a matéria, recentemente o Supremo Tribunal manteve o posicionamento ao apreciar o RE 650898/RS, sob o rito de Repercussão Geral, reafirmando que é possível que o parâmetro de controle perante o Tribunal de Justiça dos atos normativos estaduais e municipais se dê por normas constitucionais de observância obrigatória, tendo em vista que estas são compulsórias aos Estados-membros, que por sua vez não podem estipular premissas em sentido contrário ao que estabeleceu a Constituição da República, confira:

*“Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 1. **Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados.** Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido.”* (RE 650898/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso, j. em 01.02.2017 - negritei).



In casu, os dispositivos invocados como parâmetro foram os arts. 37, X e 39, §4º, da Carta da República, que dispõem, *verbis*:

“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;”

...

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 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.”

Assim, considerando que no caso em análise as normas constitucionais invocadas como parâmetro de controle interferem diretamente na ordem jurídica dos municípios, resta evidente que são de observância obrigatória pelos Estados-membros, ainda que não constem expressamente no texto da Constituição Estadual, sendo evidente a competência deste Tribunal para julgar a presente ação.

Superada essa questão, passo a análise da alegação de inconstitucionalidade formal da Emenda à Lei Orgânica n. 37/2015, do Município de Cuiabá, decorrente de vício no processo legislativo.

O requerente alega que a norma questionada padece de inconstitucionalidade formal, pois, retira da Câmara Municipal a competência para fixar o subsídio do Prefeito por meio de lei específica, e determina na própria Lei Orgânica que o valor do subsídio do Prefeito será de 70% (setenta por cento) do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, em flagrante violação aos arts. 39, §4º, e 37, inc. X, da Constituição Federal.



É cediço que a doutrina constitucional classifica diferentes tipos ou manifestações de inconstitucionalidade, sendo que a distinção da inconstitucionalidade formal leva em consideração as regras de caráter procedimental, traduzindo como “*defeito de formação do ato normativo*” na precisa palavra do Ministro Gilmar Mendes Ferreira (in Curso de Direito Constitucional, 11º ed, São Paulo, Saraiva, 2016).

Destarte, para que seja verificada a alegada violação ao processo legislativo, necessário se faz tecer algumas considerações acerca do modelo adotado pela Constituição Federal, notadamente em relação às normas de reprodução obrigatória.

As normas de reprodução obrigatória, também denominadas “*normas de observância obrigatória*” ou “*normas centrais*” são dispositivos da Constituição da República que são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais, ainda que a Carta Estadual seja silente, pois, sua absorção é compulsória, e não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local.

Nesse sentido, *verbis*:

“CONSTITUCIONAL. CONSTITUIÇÃO: PREÂMBULO. NORMAS CENTRAIS. Constituição do Acre. I. - Normas centrais da Constituição Federal: essas normas são de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro, mesmo porque, reproduzidas, ou não, incidirão sobre a ordem local. Reclamações 370-MT e 383-SP (RTJ 147/404). II. - Preâmbulo da Constituição: não constitui norma central. Invocação da proteção de Deus: não se trata de norma de reprodução obrigatória na Constituição estadual, não tendo força normativa. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI 2076, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 15.08.2002 - negritei)

É de bom alvitre destacar que as aludidas normas não foram elencadas expressamente na Carta Magna, mas o STF, em diversos julgados, já mencionou alguns exemplos de quais seriam as normas de observância obrigatória.

No caso em apreço, o requerente alega a incompatibilidade da norma impugnada com o disposto nos arts. 39, §4º e 37, X, da Constituição Federal, que estabelecem, em suma, que os detentores de mandato eletivo serão remunerados por subsídios, e esses subsídios somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica.

Assim, são normas que tratam do regime de subsídios e interferem diretamente na ordem jurídica dos municípios, e conforme o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 650898/RS mencionado alhures, são de observância obrigatória pelos Estados e, conseqüentemente, pelos Municípios.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que os dispositivos constitucionais que versam sobre reajuste dos subsídios dos agentes públicos, bem como a



iniciativa legislativa é expressão do princípio da Separação dos Poderes, tratando-se de modelo constitucional de observância obrigatória, confira:

*“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 4º DA LEI Nº 11.894, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2003. - A Lei Maior impôs tratamento jurídico diferenciado entre a classe dos servidores públicos em geral e o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais. **Estes agentes públicos, que se situam no topo da estrutura funcional de cada poder orgânico da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, são remunerados exclusivamente por subsídios, cuja fixação ou alteração é matéria reservada à lei específica**, observada, em cada caso, a respectiva iniciativa (incisos X e XI do art. 37 da CF/88). - O dispositivo legal impugnado, ao vincular a alteração dos subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado às propostas de refixação dos vencimentos dos servidores públicos em geral ofendeu o inciso XIII do art. 37 e o inciso VIII do art. 49 da Constituição Federal de 1988. **Sobremais, desconsiderou que todos os dispositivos constitucionais versantes do tema do reajuste estipendiário dos agentes públicos são manifestação do magno princípio da Separação de Poderes**. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.”* (ADI 3491, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, j. 27.09.2006 – grifei e negritei)

Portanto, é evidente que o sistema remuneratório dos detentores de mandato eletivo, notadamente do Prefeito, é norma de reprodução obrigatória, de modo que deve ser observado, mesmo não havendo qualquer previsão sobre o tema na Carta Estadual.

Nesse passo, a Constituição Federal dispõe em seu art. 29, V, que a fixação do subsídio do Prefeito está inserida entre as competências reservadas e privativas das Câmaras Municipais. Confira:

“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; “

Acerca do tema, o autor Ingo Wolfgang Sarlet leciona, *verbis*:

“Na condição de integrantes do Estado Federal, como autênticos entes federativos, os municípios foram dotados de capacidade de auto-organização e de autogoverno, o que implica um leque de competências legislativas e administrativas



próprias. Assim como se deu no caso dos Estados, mas de modo que em parte distinto, os municípios foram contemplados com competências legislativas privativas não enumeradas (implícitas), podendo legislar, nos termos do art. 30, I, da CF, sobre assuntos de interesse local. Paralelamente a tais competências não enumeradas, a CF, no art. 30 (incs. III a IX), mas também em outros dispositivos constitucionais (por exemplo, a competência para a edição da Lei Orgânica (art. 29, caput, da CF), a competência tributária do art. 156 da CF, a edição do Plano Diretor (art. 182 da CF) e a atuação prioritária no ensino fundamental e educação infantil (art. 211, §2º, da CF), estabeleceu algumas competências exclusivas enumeradas. Além disso, os municípios dispõem de uma competência legislativa suplementar (art. 30, II, da CF).” (Curso de Direito Constitucional / Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, 4ª ed. amp., São Paulo: Saraiva, 2015, p.858 - negritei)

Desse modo, é certo que o subsídio do Prefeito deverá ser fixado por lei específica, de iniciativa da Câmara Municipal, padecendo de vício formal as normas que violarem esse modelo.

No caso em apreço, a Emenda à Lei Orgânica de Cuiabá nº 37, foi promulgada com a seguinte redação, *verbis*:

“EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 037, DE 23 DE JUNHO DE 2015.

*ALTERA E ACRESCENTA DISPOSITIVOS À LEI ORGÂNICA DO
MUNICÍPIO DE CUIABÁ.*

A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Cuiabá, nos termos do que dispõe o art. 24 § 2º da Lei Orgânica do Município, promulga a seguinte emenda à Lei Orgânica:

*Art. 1º Fica acrescida a alínea “a”, ao inciso XI, do art. 49 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá, que passa a vigorar acrescido da seguinte redação
:*

“Art. 49...

...

XI ...

“a” O salário do Prefeito Municipal de Cuiabá, fica fixado em setenta por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. (AC)

Art. 2º Ficam alterados o inciso XV do art. 11 e art. 46, da Lei Orgânica do Município de Cuiabá que passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 11 ...



...

XV fixar os subsídios do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais através de lei.” (NR)

...

“Art. 56 Os vereadores, o Vice-Prefeito e os Secretários 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. 49, X e XI desta Lei Orgânica.”

(NR)

Art. 3º Esta Emenda à Lei Orgânica do Município de Cuiabá entra em vigor na data de sua publicação.”

Destarte, pelo que se pode observar, o art. 49, XI, “a”, fixa expressamente o salário do Prefeito, enquanto o art. 11, inc. XV e o art. 56, tratam de suprimir a competência da Câmara Municipal para fixar os subsídios do Prefeito Municipal, em flagrante violação aos artigos 39, §4º e 37, inc. X, ambos da Constituição da República, que estabelecem que o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio, cuja fixação ou alteração é matéria reservada à lei específica.

Desse modo, resta evidente que a norma padece de vício formal, haja vista que destoam do sistema de subsídios previsto na Constituição Federal, notadamente pelo fato de esvaziar da competência privativa da Câmara Municipal a prerrogativa de fixar, por meio de lei específica, os subsídios do Prefeito, em flagrante afronta ao processo legislativo estabelecido na Carta Magna.

Logo, restando evidente que a constitucionalidade de leis, consagrada na terminologia do Direito Público Constitucional exprime a compatibilidade daquelas com a Constituição Federal, os argumentos postos na presente demanda, a meu ver, deixam suficientemente claro que os dispositivos legais elencados na inicial padecem de inconstitucionalidade formal, razão pela qual a procedência da ação proposta pelo requerente, é medida que se impõe.

Posto isso, **julgo procedente a ação**, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda nº 37, de 23.06.2015, que incluiu a alínea “a”, ao art. 49, e alterou o inc. XV, do art. 11, bem como o art. 56, da Lei Orgânica de Cuiabá, com efeito *ex tunc*, por afronta ao disposto no art. 37, inc. X e no art. 39, §4, da Carta Magna.

É como voto.

V O T O (QUESTÃO PRELIMINAR E MÉRITO)



EXMO. SR. DES. LUIZ FERREIRA DA SILVA (1º VOGAL)

Acompanho o voto do Relator.

V O T O (QUESTÃO PRELIMINAR E MÉRITO)

EXMA. SRA. DESA. MARIA APARECIDA RIBEIRO (2ª VOGAL –
CONVOCADA)

Acompanho o voto do Relator.

V O T O (QUESTÃO PRELIMINAR E MÉRITO)

EXMO. SR. DES. MARCOS MACHADO (4º VOGAL)

Acompanho o voto do Relator.

V O T O (QUESTÃO PRELIMINAR E MÉRITO)

EXMO. SR. DES. JOÃO FERREIRA FILHO (5º VOGAL)

Acompanho o voto do Relator.

V O T O (QUESTÃO PRELIMINAR E MÉRITO)

EXMO. SR. DES. RONDON BASSIL DOWER FILHO (6º VOGAL)

Acompanho o voto do Relator.

V O T O (QUESTÃO PRELIMINAR E MÉRITO)



EXMO. SR. DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI (7º VOGAL)

Senhor Presidente:

Apenas para reforçar, quanto à questão preliminar levantada pelo eminente advogado da tribuna, não tem sentido suspender o julgamento para retirar o processo de pauta, para que o Município seja intimado a se manifestar sobre uma decisão proferida pelo plenário desta Câmara em um Agravo Regimental, que corrigiu a legitimidade ativa *ad causam*. Trata-se de uma questão processual que pode ser levantada como preliminar em eventual recurso para as Instâncias Superiores.

Não tem sentido, até porque, parece-me que não caberia recurso da decisão proferida no agravo regimental, mas pode ser aventada em eventual recurso para as Instâncias Superiores.

É apenas essa a minha colocação; no mais, estou de pleno acordo.

V O T O (QUESTÃO PRELIMINAR E MÉRITO)

EXMO. SR. DES. PAULO DA CUNHA (8º VOGAL)

Senhor Presidente:

O art. 100 do Regimento Interno invocado pelo advogado da tribuna não permite questão de ordem suscitada pelo advogado, aliás, a questão de ordem é privativa de juiz, o referido artigo está em consonância com o entendimento e não cabe interpretação diferente.

Segundo, como bem disse o Desembargador Orlando de Almeida Perri, essa preliminar, é totalmente improcedente, o advogado se fez presente nesta sessão, se preparou para sustentação Oral, razão pelo qual não vejo possibilidade de adiar o julgamento pelas razões expostas na tribuna.

Acompanho o voto do Relator.

V O T O (QUESTÃO PRELIMINAR E MÉRITO)

EXMO. SR. DES. JUVENAL PEREIRA DA SILVA (9º VOGAL)

Acompanho o voto do Relator.



V O T O (QUESTÃO PRELIMINAR E MÉRITO)

EXMO. SR. DES. MÁRCIO VIDAL (10º VOGAL)

Adiro ao voto do Relator.

EXMO. SR. DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA
(PRESIDENTE/RELATOR)

Por unanimidade, julgaram procedente a ação.



ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, À UNANIMIDADE, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.**

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL – EMENDA A LEI ORGÂNICA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – PARÂMETRO – CONSTITUIÇÃO FEDERAL – NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA – FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DO PREFEITO POR MEIO DE LEI ORGÂNICA – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – OBRIGATORIEDADE DE LEI ESPECÍFICA – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL – AFRONTA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL – AÇÃO PROCEDENTE.

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados.

Os dispositivos constitucionais que versam sobre reajuste dos subsídios dos agentes públicos, bem como a iniciativa legislativa é expressão do princípio da Separação dos Poderes, tratando-se de modelo constitucional de observância obrigatória.

Conforme o disposto no artigo 39, §4, da Constituição Federal, o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio, cuja fixação ou alteração é matéria reservada à lei específica.

Na espécie, ao fixar os subsídios do Prefeito na própria Lei Orgânica, a lei impugnada se mostra eivada de inconstitucionalidade, pois, destoa do sistema de subsídios previsto na Constituição Federal, notadamente pelo fato de esvaziar da competência privativa da Câmara Municipal a prerrogativa de fixar, por meio de lei específica os subsídios do Prefeito, em flagrante afronta ao processo legislativo estabelecido na Carta Magna.

