



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Direta de Inconstitucionalidade n. 8000106-84.2017.8.24.0000, da Capital  
Relatora: Desa. Salete Silva Sommariva

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –  
FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DE VEREADORES – ALEGADA  
INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL  
POR PARTE DE DECRETO EMANADO DO LEGISLATIVO  
MUNICIPAL – INOCORRÊNCIA – AUMENTO DOS  
SUBSÍDIOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DE  
VEREADORES DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA CASA  
LEGISLATIVA – DESNECESSIDADE DE INTERFERÊNCIA  
DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL –  
ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO QUE NÃO OFENDE A  
SEPARAÇÃO DOS PODERES – LEI POSTERIOR  
VERSANDO SOBRE OS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES  
EDITADA NO EXERCÍCIO DA MESMA LEGISLATURA –  
OFENSA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE (CESC,  
ART. 111, VII) – INCONSTITUCIONALIDADE –  
PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade n. 8000106-84.2017.8.24.0000, da comarca da Capital (Tribunal de Justiça) em que é Requerente Ministério Público do Estado de Santa Catarina e Requerido Câmara Municipal de Vereadores de Erval Velho:

O Órgão Especial decidiu, por unanimidade, julgar parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 1.434/2017, de Herval Velho, restabelecendo os efeitos do Decreto-Lei n. 002/2016. Custas legais.

Participaram do julgamento, realizado em 05 de dezembro de 2018, os Exmos. Srs. Des. Ricardo Fontes, Salim Schead dos Santos, Maria Rocio Luz Santa Rita, Jaime Ramos, Alexandre d'Ivanenko, Sérgio Izidoro Heil, José Carlos Cartens Köler, João Henrique Blasi, Rejane Andersen, Soraya Nunes Lins, Henry Petry Júnior, Roberto Lucas Pacheco, Rodrigo Collaço (Presidente com voto), Stanley Braga, Francisco Oliveira Neto, Hélio do Valle Pereira, Pedro Manoel Abreu, Cláudio Barreto Dutra, Luiz César Medeiros, Sérgio Roberto Baasch Luz, Fernando Carioni e Marcus Túlio Sartorato.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Florianópolis, 07 de dezembro de 2018.

Saete Silva Sommariva  
RELATORA



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**RELATÓRIO**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina, em face do Decreto-Legislativo n. 002/2016, do Município de Herval Velho, e da Lei Municipal n. 1.434/2017, por violação aos arts. 23, II e V, 40, XIX, e 111, VII, todos da Constituição Estadual.

Sustenta o órgão ministerial, em suma, que o decreto-legislativo questionado, ao fixar os subsídios dos vereadores do Município de Erval Velho para a legislatura 2017/2020, ofendeu o princípio constitucional da reserva legal, ao passo que a Lei n. 1.434/2017, que pretendeu converter o referido decreto em texto legal em sentido estrito, violaria o princípio da anterioridade, tendo em vista que estabeleceu a remuneração dos vereadores com relação à atual legislatura já no curso desta.

O prefeito de Erval Velho prestou informações (p. 35/48), afirmando, em síntese, que não haveria vício de constitucionalidade no decreto-legislativo, porquanto seu trâmite na Câmara de Vereadores teria respeitado o mesmo rito que aquele a que é submetido um projeto de lei, de modo que apenas haveria erro material na denominação da norma em questão, a qual deveria ter sido chamada, desde o princípio, de lei. Narrou que a municipalidade, fazendo uso do seu poder de auto-tutela, editou posteriormente a Lei n. 1.434/2017, a qual apenas visou corrigir o alegado erro material quanto à nomenclatura e não à tramitação do decreto. Destacou, por fim, que tal conversão seria possível, conforme decisão emanada deste Tribunal de Justiça, que foi utilizada como fundamento da decisão tomada pelo Poder Legislativo.

O Presidente da Câmara de Vereadores prestou informações (p. 39/48), alegando, em resumo, que os incisos II e V do art. 23, e o inciso XIX do art. 40 da Constituição Estadual, apontados como violados na inicial, não poderiam servir de parâmetro para o caso em apreço, uma vez que não trariam preceitos a serem seguidos pelos municípios catarinenses. Afirmou, ainda, que o inciso VII do art. 111 da Carta Estadual também não poderia ser parâmetro para



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

o caso, pois não seria este o inciso do artigo que imporia a obrigação da reserva legal na fixação de subsídios. Alegou, também, que a ação não merece prosperar, porquanto não haveria afronta direta à Constituição Estadual e tampouco prejuízo ao erário, além de o decreto-legislativo já ter supostamente perdido sua vigência, por ter sido convertido na Lei n. 1.434/2017. Apontou, ademais, que diferentemente do que consta na inicial, o decreto e a lei questionados dizem respeito à legislatura 2017/2020 e não 2017/2021, sendo que a procedência da ação implicaria ofensa ao princípio da separação de poderes, pois uma vez declaradas inconstitucionais as normas impugnadas, os vereadores ficariam sem lei que fixe seus subsídios para a atual legislatura e, conseqüentemente, não perceberiam seus subsídios, o que inviabilizaria o exercício da atividade do Poder Legislativo.

O Procurador-Geral do Município ofereceu defesa da norma (p. 63/68), aduzindo, em suma, que os dispositivos da Constituição Estadual citados na inicial como afrontados não serviriam de parâmetro aos municípios, pois não estariam submetidos a tais preceitos, de forma que não haveria afronta direta ao texto constitucional. Afirmou que houve mera irregularidade formal, plenamente sanável, o que impediria que a presente ação direta prosperasse. Argumentou que não houve prejuízo ao erário, e que a declaração de inconstitucionalidade dos atos normativos objurgados implicaria na falta de remuneração aos vereadores e, por corolário, na descontinuidade dos trabalhos do Poder Legislativo.

Por último, a Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer do Dr. Durval da Silva Amorim (p. 81/99), manifestou-se pela procedência da ação, no sentido de declarar inconstitucionais as duas normas objurgadas, nos termos da inicial.

**VOTO**

*1 Da violação do princípio da separação dos poderes e da*



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

*inviabilidade do exercício da vereança*

Inicialmente, cumpre afastar a alegada ofensa ao postulado da separação dos poderes.

Isso porque, o controle de legalidade dos atos normativos exercido pelo Poder Judiciário não ofende a Constituição Federal, tampouco o precitado princípio.

Não há qualquer interferência no direito primordial do Poder Legislativo, ou seja, de editar leis, decretos, dentre outros, subsistindo, tão somente, o controle desses atos normativos em face das disposições da Constituição do Estado de Santa Catarina, cuja atribuição é inerente ao Poder Judiciário, nos termos do art. 102 da Constituição Federal.

Ademais, como bem registrado pelo Procurador de Justiça, sempre que identificada afronta direta ao texto constitucional, o Poder Judiciário, enquanto legítimo guardião da Constituição, quando provocado, está apto e é competente para declarar a inconstitucionalidade de atos normativos, garantindo assim o maior interesse, que é a lisura do ordenamento jurídico.

A propósito, colhe-se deste colegiado:

**PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - MUNICÍPIO - CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO - REQUISITOS CONSTITUCIONAIS - CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE - VIOLAÇÃO AUSENTE.**

Este Tribunal definiu que "o juízo de adequação ou não de legislação municipal à Constituição Estadual insere-se na esfera de atribuições do Poder Judiciário, o qual poderá realizá-lo em controle abstrato de constitucionalidade, por meio de julgamento de ação direta de inconstitucionalidade. Trata-se de atividade típica de referido Poder, sem que haja, nesse ponto, indevida ingerência em atribuições próprias de outros Poderes" (ADI n. 9086478-97.2009.8.24.0000, Des. Jorge Schaefer). (Direta de Inconstitucionalidade n. 8000077-34.2017.8.24.0000, de Pinhalzinho, rel. Des. Luiz César Medeiros, Órgão Especial, j. 06-09-2017).

D'outra banda, não procede a alegação de que eventual declaração de inconstitucionalidade inviabilizaria o exercício da vereança em decorrência da suspensão do pagamento de subsídios dos vereadores.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Em sendo declarada a inconstitucionalidade da norma ora atacada, os vereadores passarão a ser remunerados segundo os valores previstos na lei que disciplinava a questão anteriormente às normas questionadas.

Isso significa que, caso a norma que dita a remuneração da atual legislatura perca a sua eficácia, os vereadores não deixarão de ser remunerados, mas passarão a perceber os subsídios fixados na lei anterior, solução que não afronta os ditames constitucionais, haja vista que a única exigência destes é que o aumento da remuneração sempre se dê para o futuro.

Desse modo, afasta-se as preliminares e passa-se ao mérito.

*2 Da (in)constitucionalidade formal do Decreto-Lei n. 002/2016 (ofensa à reserva legal)*

*Ab initio*, o art. 23, incisos II e V, da Constituição Estadual prevê:

Art. 23 – A remuneração e o subsídio dos servidores da administração pública de qualquer dos Poderes, atenderão ao seguinte:

[...]

II – os Poderes publicarão anualmente os valores dos subsídios e da remuneração dos cargos e empregos públicos;

[...]

V – para a efetividade do disposto no inciso II somente a lei determinará, no âmbito de cada Poder, os seus valores e as suas alterações posteriores;

Por sua vez, o art. 40, XIX, da carta magna estadual dispõe:

Art. 40 – É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:

[...]

XIX - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (grifou-se)

Estes seriam, em tese, os dispositivos constitucionais violados.

Ocorre que, após intensa reflexão acerca do tema, concluí pela inexistência de inconstitucionalidade.

Isso porque, a Constituição Federal dispôs, especificamente em seu



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

art. 29, VI, que "*o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:*"

Por sua vez, a lei orgânica do Município de Herval Velho disciplinou que a fixação e o aumento da remuneração de seus membros é de competência privativa da Câmara de Vereadores (art. 25, VII), o que encontra guarida no dispositivo constitucional acima ressaltado.

Importante registrar, ainda, que o próprio Congresso Nacional fixa e aumenta os subsídios de seus membros por meio de decreto (*vide* Decreto Legislativo n. 276/2014), o que chancela a aplicação deste entendimento no caso em análise, por força do princípio da simetria.

A respeito do tema, colhe-se lição de José Nilo de Castro:

Destarte, o regime de subsídios dos agentes políticos municipais tem tratamento constitucional específico. Para os subsídios de Prefeito, de Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais impõe-se lei de iniciativa da Câmara Municipal, e para os Vereadores, Resolução da própria Câmara, a teor da Emenda Constitucional n. 25, de 14.02.2000, que alterou nessa parte a Emenda Constitucional n. 19, de 04.06.98. Assim por esses atos normativos é que serão eles refixados ou reajustados, não se devendo vincular reajuste ou aumento a índices dos reajustes dos servidores públicos municipais. Não têm sustentação jurídico-constitucional impugnações de membros do Ministério Público que requerem declaração de invalidade de Resoluções do Legislativo fixadoras dos subsídios dos Vereadores, porque o regime de lei formal e material específica deixou de existir para eles com a Emenda Constitucional n. 25/2000, mantendo-se apenas para os agentes políticos do Executivo, a teor do inciso V, do art. 29, da CR, sem se prever o princípio da anterioridade, que é exigido para a fixação dos subsídios dos Vereadores, conforme redação da Emenda Constitucional n. 19/98.

Cogita-se, pois, de matéria exclusiva da Câmara Municipal, e por isso, por ser exclusiva, não admite participação no processo legislativo do Chefe do Poder Executivo, em simetria com o disposto no art. 49, VII, da Constituição da República. Assim, na ADI n. 3.833 o STF, por maioria, precisou bem a distinção entre a matéria que trata o art. 48 e a do art. 49 da CR, sendo que a do art. 49 excepciona a do art. 48, que exige lei formal. Se se exigisse lei formal, não se cogitaria de competência exclusiva. E a Emenda Constitucional n. 25/2000 foi fiel ao Texto Constitucional (art. 49, VII), não autorizando a fixação dos subsídios dos Vereadores por lei formal específica. A competência exclusiva



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

não admite a participação do Chefe do Poder Executivo, caso contrário não seria exclusiva. (*Direito Municipal Positivo*. 7 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 122).

De acordo com o autor acima citado, a fixação e o reajuste dos vereadores deve se dar por meio de resolução, ou seja, ato normativo até mesmo inferior aos decretos. Entretanto, o processo legislativo dos decretos e das resoluções são semelhantes, significando dizer que não passam pelo crivo do Chefe do Poder Executivo, de forma completamente distinta das leis em sentido estrito.

No mesmo sentido, extrai-se do ensinamento de Gomes Canotilho, Gilmar Mendes, Ingo Sarlet e Lênio Streck:

Nos municípios, os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal (art. 29, V, CR). Já o subsídios dos Vereadores será fixado por ato próprio da Câmara Municipal (Resolução), obedecendo, além dos critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica, os limites máximos estipulados pelas alíneas "a" a "f" do inciso VI do art. 29, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 25, de 14.02.2000, limites estes fixados conforme a densidade populacional de cada Município. (*Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 858/859).

No caso dos autos, o Decreto-Legislativo n. 002/2016, do município de Herval Velho, assim dispôs:

Art. 1º - Os subsídios mensais dos agentes políticos do Poder Legislativo, para o mandato de 2017/2020 ficam fixados em parcel única de acordo com a tabela a seguir:

CARGO	VALOR MENSAL EM REAIS
VEREADOR	R\$ 2.508,22
PRESIDENTE DA CÂMARA	R\$ 3.762,33

Parágrafo único – Os subsídios poderão ser reajustados anualmente nos mesmos índices da revisão geral do Funcionalismo Público Municipal em lei específica.

Art. 2º - Os agentes políticos descritos neste Decreto farão jus ao 13º Salário, que deverá ser pago na mesma data dos servidores públicos do Município.

Art. 3º - Após a promulgação deste Decreto pela Presidente da Câmara, o mesmo entra em vigor na data de sua publicação com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2017.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Portanto, a publicação do decreto acima citado não ofendeu o princípio da reserva legal, pois os incisos II e V do art. 23, e o inciso XIX do art. 40, todos da Constituição do Estado de Santa Catarina não são aplicáveis no âmbito da Câmara de Vereadores dos municípios.

Assim, não assiste razão ao Ministério Público no que tange à inconstitucionalidade formal do Decreto-Lei n. 002/2016, do Município de Herval Velho.

*3 Da conversão do Decreto-Legislativo n. 002/2016 na Lei n. 1.434/2017 e da ofensa ao princípio da anterioridade*

O prefeito municipal e o presidente da Câmara sustentam que o Decreto-Legislativo n. 002/2016 foi submetido à mesma tramitação de uma lei, de modo que, em sua essência, não seria um decreto, devendo ser aplicada a fungibilidade, pois teria havido apenas um equívoco na nomenclatura do decreto.

Argumentam, ainda, que o Decreto-Lei n. 002/2016 converteu-se na Lei n. 1.434/2017, a qual corrigiu o vício formal anterior, manobra esta que encontraria guarida na jurisprudência deste Tribunal.

Melhor sorte não lhes socorre.

Primeiramente, importante registrar que inexiste no ordenamento jurídico brasileiro o instituto da conversão de uma norma em outra, a não ser no caso de medidas provisórias, expressamente previsto na Constituição Federal.

Demais disso, conforme visto acima, o Decreto-Legislativo n. 002/2016 não é inconstitucional, o que tornaria dispensável a sua conversão pela Lei n. 1.434/2017.

Esta lei, por sua vez, acaba por se tornar inconstitucional, por ofensa ao princípio da anterioridade, pois foi editada em janeiro de 2017, ou seja, já no curso da legislatura sobre a qual dispõe. Portanto, não houve atendimento ao comando constitucional de respeito ao prazo de antecedência mínima de seis meses antes do início da legislatura.

Assim, há vício de inconstitucionalidade na Lei n. 1.434/2017, por



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

afronta ao inciso VI do art. 111 da Constituição Estadual, que assim prevê:

Art. 111 – O Município rege-se por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição, e os seguintes preceitos:

[...]

VII – subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais, em cada legislatura para a subsequente, com antecedência mínima de seis meses, observados os critérios estabelecidos nas respectivas leis orgânicas e os limites máximos dispostos na Constituição Federal;

Dessa forma, declara-se a inconstitucionalidade material da Lei n. 1.434/2017, de modo a ser restabelecido o inteiro teor do Decreto-Lei n. 002/2016.

À vista do exposto, o voto é no sentido de julgar parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 1.434/2017, de Herval Velho, restabelecendo os efeitos do Decreto-Lei n. 002/2016.