MUNICÍPIO — LEI ORGÂNICA — VEREADOR — GRATUIDADE

— Cabe, a cada Estado, votar a lei orgânica de seus Municípios, podendo estabelecer a gratuidade da função dos vereadores, ou impor limitações à remuneração dêstes.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado do Paraná *versus* Dr. João Pereira de Macedo
Recurso extraordinário n.º 15.425 — Relator: Sr. Ministro Luís GALLOTTI

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário número 15.425, do Paraná, em que é recorrente o Estado e recorrido o Dr. João Pereira de Macedo, decide o Supremo Tribunal Federal rejeitar a argüição de inconstitucionalidade da lei paranaense n.º 64, de 1948, por maioria de votos, devendo os autos voltar à Turma, para

conclusão do julgamento, tudo conforme as notas juntas .

Distrito Federal, 26 de dezembro de 1951. — *Barros Barreto*, Presidente. — *Luís Gallotti*, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — A argüição de inconstitucionalidade compreende dois aspectos: a) o relativo à incompetência do Estado para organizar as suas municipalidades; b) o da competência privativa do município para remunerar, ou não, a função de vereador, com exclusão da interferência do Estado. Entendeu-se, e bem, que continua na competência legislativa de cada Estado votar a lei orgânica dos seus municípios.

Essa competência era pacìficamente admitida sob a Constituição de 1891 e, ainda, sob as subsequentes. O chamado sistema de "cartas próprias", usado em alguns Estados da América do Norte, não se acomodaria com o poder atribuído pela Constituição a cada Estado de dispor acêrca da organização das suas municipalidades (V. Castro Nunes, do *Estado Federado e sua Organização Municipal*, 1920).

E' certo que o art. 68 da Constituição de 1891 dispunha: "Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeita ao seu peculiar interêsse".

Tirava-se daí o argumento de que a preservação da autonomia municipal, entrando no quadro geral da organização de cada Estado, era um assunto sôbre o qual teria êle de dispor na sua Constituição e leis. Competia-lhe, pois, ao elaborar a sua carta constitucional, fixar as bases em que teria de assentar a estruturação dos órgãos do govêrno municipal.

Era, como se vê, ou já era, a êsse tempo, sob a primeira Constituição republicana, por uma razoável *inferência*, que se afirmava a competência estadual para decretar a lei *orgânica* das municipalidades. Não era uma atribuição expressa, de vez que se não dizia que os municípios, em cada Estado, seriam por êstes organizados ou que as leis *orgânicas* dos municípios seriam da alçada legiferante dos Estados. No entanto, jamais se pôs em dúvida tal atribuição, admitida e afirmada sem contestação séria.

Hoje a redação é um pouco diversa; mas o conteúdo ou significado das disposições constitucionais não pode levar a entendimento diverso.

No art. 18 se diz que "Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição".

Um dêsses princípios é o da autonomia municipal (art. 7.º, VII, letra *a*), que aos Estados cumpre assegurar, sob a égide do Supremo Tribunal, no caso de transgressão, e sob a forma de *suspensão* do ato (evidentemente *legislativo*) em que se traduzir a violação.

As atuais disposições e a antiga, do texto de 91, se equivalem. Tanto faz dizer que os Estados se organizarão de modo a assegurar a autonomia dos municípios, como declarar que, elaborando suas Constituições e leis, terão êles de assegurar essa autonomia, e que deixa claramente entrevisto que a violação do princípio constitucional poderá estar na Constituição e nas leis do Estado ou provir da estruturação dos aparelhos municipais por atos legislativos do Estado.

Nada autoriza a suposição de que passou a competir a cada município elaborar a sua própria lei orgânica, o que importaria em atribuir aos municípios poder de auto organização ou poder *constituinte*, que jamais tiveram e jamais pretenderam. Seria, aliás, uma subversão completa do regime, porque, dotadas de autonomia constituinte, as municipalidades seriam *republiquetas* em cada um dos Estados, êstes seriam federações de municípios, em contrário à noção de que Estado federal é a União, federados são os Estados, cada um dos quais é do tipo simples ou *unitário*, ainda que descentralizado, como se descentralizam os Estados unitários, sob a

forma comunal ou municipal (veja-se Castro Nunes, livro citado, pág. 118 e segs.).

A segunda alegação também não procede. Se ao Estado (e não ao município) é que compete dispor sôbre os órgãos do aparelhamento municipal, entram nessa competência tôdas as disposições concernentes no funcionamento dêsses órgãos — Câmara Municipal e Prefeito entre as quais, no tocante à Câmara, a relativa duração das sessões, à convocação extraordinária, os *quora* para deliberar, e outras sempre admitidas, tais como as referentes a operações de crédito, empréstimos, concessão de privilégios e isenções, etc.

A gratuidade da vereança ou a limitação do subsídio a ser atribuído pelas Câmaras municipais aos seus componentes é uma restrição de idêntico teor.

Aliás, a função de vereador tem sido em regra gratuita entre nós, conforme nossa tradição municipalista e consoante dispunham nuns Estados as leis orgânicas e noutros Estados suas próprias Constituições (vereador Paulo Domingues Viana, *Constituição Federal*, e *Constituições dos Estados*, ed. 1911).

A Constituição do Pará de 1904, por exemplo, preceituava que o Conselho Municipal se compõe de seis a doze vogais, e que o cargo de *vogal é gratuito* (art. 68, §§ 1.º e 4.º).

A do Rio Grande do Norte, de 1907, dizia que o poder municipal era exercido por uma Intendência, composta de sete membros, e que as funções de intendentes seriam gratuitas (art. 49, parágrafo único).

A do Espírito Santo, de 1892, modificada em 1904, declarava o serviço municipal um *munus* público *gratuito* que pode ser resignado durante o exercício, mas não pode ser recusado (artigo 89).

A do Paraná, em 1892, alterada em 1893, estabeleceu ser gratuito o cargo de *camarista* (art. 97).

A de Santa Catarina, em 1910, estatuiu que não são retribuídos os cargos de *Conselheiros municipais* (art. 72, § 3.º).

Entre as leis orgânicas, a de São Paulo, por exemplo (lei n.º 1.038, de 19 de dezembro de 1906), dispunha no art. 14 que os *vereadores* não seriam remunerados pelo exercício das suas funções e ainda previa no art. 8.º multa de dez mil réis para os vereadores que deixassem de comparecer sem motivo justificado.

A do Paraná (Consolidação de 14 de agôsto de 1909) dizia ser *gratuito* o cargo de camarista (art. 35).

Se a Constituição estadual e a lei orgânica das Municipalidades silenciarem a respeito, é fora de dúvida a remuneração do vereador, mediante o subsídio que estabelecerem.

Mas não me parece defeso ao Estado, como *poder constituinte* do município, declarar gratuito o mandato de vereador ou adotar algum critério limitativo, em função da receita de cada municipalidade.

Assim é que, dizendo gratuita a vereança, admitiam as antigas Constituições estaduais e leis orgânicas a remuneração da função executiva, mediante critérios percentuais dentro dos quais teriam de mover-se as Câmaras na estipulação dos vencimentos do Prefeito.

A lei paranaense, ora impugnada (lei 64, de 21 de fevereiro de 1948), ficou com êsse critério: declarou gratuito o mandato de vereador, art. 26 (ainda que lhes dando, a cada um, o direito a certa ajuda de custo, na base prefixada); mas admite a retribuição do Prefeito mediante o critério percentual estabelecido (lei 64, art. 50).

Fôsse inconstitucional a gratuidade e inconstitucional seria, igualmente, a limitação, pelo critério adotado ou qualquer outro, da remuneração do Prefeito, tão certo é que os vencimentos dêste são fixados pela Câmara e suportados pelos cofres municipais.

O argumento em que se baseou o acórdão recorrido para declarar inconstitucional a gratuidade foi o de que aos municípios compete a livre disposição das suas rendas.

As rendas municipais são formadas pelo produto de impostos que compe-

tem, por direito próprio, aos municípios, pela participação, que se lhes atribuiu, na receita da União, e pela arrecadação dos impostos que lhes forem transferidos pelo Estado respectivo (artigo 29).

Outrora não tinham os municípios receita própria ou melhor, impostos que lhes reservasse a Constituição federal, senão sòmente os que o Estado lhes cedesse para o custeio dos seus serviços.

Hoje essa mesma sessão ou transferência de impostos, por parte do Estado, subsiste, além das fontes tributárias que lhes foram atribuídas e da participação admitida na receita federal, nos têrmos dos §§ 2.º e 4.º do art. 15.

Dessas rendas, formadas pelo produto de impostos próprios e de alheia órbita tributária, podem, sem dúvida, dispor as municipalidades, competindo às Câmaras municipais dispendê-las orçamentàriamente. Mas não tão livre e soberanamente quanto se pretende, de vez que uma parte dessa receita é receita estadual transferida ou cedida ao município, o que leva a repor a questão nos seus antigos têrmos, com o conseqüente argumento de que a delegação para arrecadar impôsto estadual comporta restrição no emprêgo de renda arrecadada.

Êsse argumento teria maior relêvo ao tempo em que os municípios tinham apenas poder tributário delegado pelo Estado. Mas, se a delegabilidade subsiste, se a Constituição, no art. 29, supõe na receita municipal impostos transferidos pelo Estado, é claro que na renda de cada município, uma parte é dada pela receita proveniente de impostos transferidos pelos Estados.

Não seria possível distinguir, para o efeito de imputar-se essa ou aquela despesa (no caso, o subsídio dos vereadores) à receita *pròpriamente* municipal. Tôdas as fontes ou todos os recursos financeiros entram no orçamento como receita municipal, do que decorre que no montante das rendas municipais entram, de par com o produto dos impostos do município, as cotas entregues pela União e a arrecadação proveniente dos impostos cedidos pelo Estado.

A autonomia municipal define, nos têrmos do art. 28 da Constituição, pela eletividade da Câmara e do Prefeito e pela administração própria no concernente ao *peculiar interêsse* do município. Bastaria dizer isso e se teria dito, implìcitamente, o que se segue e se houve por necessário explicar nos incisos *a* e *b*, como atribuições integrantes da *administração própria*, isto é, poder de decretar, arrecadar e dispor de suas rendas e o de organizar os seus serviços.

Essas duas ordens de atribuições já existiam antes do que hoje se expressa na Constituição (salvo quanto aos Prefeitos, em alguns casos em que se admitia e se admite o provimento por nomeação); porque sem a atribuição para organizar os seus serviços, prover os cargos, mover os funcionários, contratar obras, etc., dispendendo o necessário por conta dos recursos financeiros de que disponha, não seria possível cogitar sequer de *administração própria* e, portanto, de autonomia, que por ela se define.

Nada, pois, acrescenta o expresso nas letras *a* e *d* à noção conhecida. Vale dizer que, ainda quando silenciasse a Constituição acêrca do poder atribuído ao município para decretar e empregar no custeio dos seus serviços o produto dos impostos e taxas do seu âmbito tributário, nem assim estariam excluídas da órbita administrativa do município tais atribuições, que são elementares do conceito de administração própria.

O expresso no texto atual, não tem, pois, o alcance decisivo que lhe atribuiu o acórdão recorrido. E' inerente ao município, como qualquer outro ente público, ao qual a lei confira certa porção de autonomia administrativa, com a afetação de recursos financeiros para o custeio dos seus próprios serviços arrecadar as rendas que lhe pertençam e aplicá-las no custeio dos seus serviços.

Ora, essa atribuição já existia, ainda que não expressa, ao tempo da Constituição de 1891; e em têrmos idênticos

aos do atual texto já se expressava no art. 13, n.º II, da Constituição de 1934 — "arrecadação e *aplicação das suas rendas*". E jamais deixou de comportar a restrição encontradiça nas Constituições estaduais ou nas leis orgânicas das municipalidades, só agora suspeitada de inconstitucional, já se outorgava aos municípios poder tributário próprio, em têrmos perfeitamente idênticos (art. 13, § 2.º) aos da Constituição atual, sem que houvesse surgido sequer (ao que me conste) a argüição só agora levantada em contrário à gratuidade da vereança, estabelecida em muitas das cartas estaduais subseqüentes.

E' o que se vê em José Pereira Lira (*As Constituições dos Estados e da República*, ed. 1937).

Assim, a da Paraíba, de 1935, declarou gratuito o mandato de vereador (artigo 99).

O mesmo fizeram ainda, em 1935, as Constituições de Minas Gerais (art. 61, § 4.º), Goiás (art. 65, § 2.º), Espírito Santo (art. 94), Bahia (art. 60, § 4.º), Alagôas (art. 115), Ceará (art. 86, § 3.º), Maranhão (art. 104, § 3.º), Estado do Rio de Janeiro (art. 104), Rio Grande do Norte (art. 84, parágrafo único).

A Constituição de Pernambuco, também de 1935, apenas permitiu que fôssem remunerados os vereadores da Capital (art. 103, parágrafo único).

A de Mato Grosso, do mesmo ano, estabeleceu a gratuidade, permitindo, entretanto, que os vereadores dos municípios com receita superior a mil contos percebessem subsídio (art. 69, § 5.º).

A do Amazonas, de 1935, fixou o subsídio dos vereadores das Câmaras do interior, na quarta parte do subsídio mensal dos Prefeitos (art. 111).

A do Pará, de 1935, estatuiu que a lei orgânica das Municipalidades regularia, entre outras matérias, os direitos e deveres dos vereadores (art. 65).

Vê-se, portanto, que ora o Estado decreta a gratuidade, do mandato de vereador, ora limita a respectiva remuneração.

E se tivéssemos de declarar inconstitucional a primeira, forçoso seria fazê-lo também quanto à limitação, por envolverem uma e outra interferência do Estado na administração do Município.

No entanto, essa interferência sempre se admitiu, de conformidade com o disposto nas Constituições estaduais, guardados os limites impostos pela Constituição federal, e de conformidade com o disposto nas leis orgânicas das municipalidades, respeitados, além daqueles limites, os fixados na própria Carta estadual.

Assim, acolher neste caso a argüição de inconstitucionalidade seria não apenas repelir a lei que decretou a gratuidade, mas declarar livre de qualquer limitação ou contrôle do Estado a faculdade dos vereadores de fixarem seus subsídios.

O município dispõe acêrca das suas fontes de receita ou das suas rendas em três momentos: a) decretando impostos e taxas; b) arrecadando-os; c) orçando-os, isto é, dispondo sôbre o emprêgo ou *aplicação* da receita estimada. São atribuições da Câmara Municipal as das letras *a* e *c*, competindo ao Executivo a arrecadação (letra *b*).

O destino a dar aos dinheiros municipais é, pois, da Câmara, seja no tocante à mantença ou custeio dos serviços administrativos, obras, etc., seja no que diz com o órgão *representativo*, que é a Câmara, cuja existência está pressuposta na Constituição, como condição da autonomia orgânica do município.

A retribuição dos vereadores pode existir ou inexistir, sem que com isso fique comprometida a existência da Câmara ou da sua autonomia funcional.

O subsídio não é essencial à autonomia comunal, tanto assim que é da tradição municipalista a gratuidade da função honorífica.

Considerações outras que possam indicar a conveniência de retribuir a função dos mandatários do povo, são de índole política, ao alcance do legislador, constituinte ou ordinário, e não do

intérprete, para dar o subsídio, se recusado por aquêle.

E' preciso não perder de vista que os municípios são, no mecanismo do regime, entes públicos menores, que se organizam por si mesmos, privados, portanto, do poder *constituinte*, que é o traço mais expressivo da *autonomia política*. A Constituição não lhes ignora a existência, antes lhes reafirma a autonomia, como um conceito histórico político de raízes na tradição liberal. Mas nem por isso seria possível medir a extensão da sua autonomia pelo mesmo padrão constitucional da que se reconhece aos Estados Federados.

Entre as Cartas estaduais promulgadas após a Constituição de 1946, a da Bahia declara *gratuita* a função de vereador, salvo nos municípios que tenham renda, pelo menos igual a um por cento da renda tributária do Estado, nos quais será a remuneração fixada pela Assembléia Legislativa (art. 96, § 1.º).

A de Goiás diz que o exercício das funções de vereador é considerado serviço público relevante (art. 99).

A de Minas Gerais considera o cargo de vereador serviço público relevante e *gratuito*, podendo o vereador receber ajuda de custo (art. 86, parágrafo único).

A do Piauí prescreve que os Vereadores da Capital e dos Municípios de renda superior a um milhão de cruzeiros terão remuneração nunca inferior a 2/3 dos vencimentos do respectivo Prefeito, e os vereadores dos municípios de renda inferior a um milhão de cruzeiros poderão ter uma remuneração na base do comparecimento às sessões (artigo 114).

As do Ceará (art. 101, § 2.º), Espírito Santo (art. 54, parágrafo único), Pará (art. 85), Paraná (art. 134), Pernambuco (art. 122), Estado do Rio de Janeiro (art. 93), e Santa Catarina (art. 120) sujeitam a matéria *à disciplina da lei orgânica das municipalidades.*

Outras, como a de Sergipe (art. 101), dispõem que a função de vereador poderá ser remunerada, o que importa admitir que lhes seria lícito dispor em sentido contrário.

Vê-se, portanto, que a lei paranaense não é contrária à Constituição de 1946.

Não será, portanto, pelo menos manifestamente inconstitucional, de modo a poder ser fulminada por êste vício.

Note-se que não estou decidindo sôbre se o mandato de vereador deve, ou não, ser gratuito.

Essa é tarefa do legislador.

Apenas não considero manifestamente inconstitucional a lei orgânica dos Municípios que estabeleceu tal gratuidade.

Rejeito, assim, a argüição de inconstitucionalidade, cabendo à 1.ª Turma julgar o recurso extraordinário e decidir, inclusive, quanto a ficar ressalvada ao recorrido, se reconhecida gratuita a função de vereador, ação para pleitear seus vencimentos de funcionário municipal, dos quais ficou privado por fôrça da mesma lei 64, de 1948.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos — Sr. Presidente, apesar do fundamentado e brilhante voto do eminente Sr. Ministro Relator, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Desprezada a publicação do relatório, contra os votos dos Srs. Ministros Ábner Vasconcelos e Orosimbo Nonato, foi adiado o julgamento por ter pedido vista dos autos o Sr. Ministro Ábner Vasconcelos, depois de ter votado o Senhor Ministro Relator, que rejeitou a alegação de inconstitucionalidade da lei paranaense.

Deixou de comparecer o Exmo. Senhor Ministro Ribeiro da Costa, que se acha em gôzo de licença, sendo substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos.

VOTO

O Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos — Sr. Presidente: As prerrogativas

constitucionais do município ainda se acham envoltas em dúvidas e falta de precisão. A doutrina ressente-se de desenvolvimento em aspectos de suma importância. Chamam-no de célula da democracia os que pretendem, como aquisição de direito, franquias de equidistância em correlação entre a União, o Estado e o Município. A Constituição federal, nos arts. 7.º, n.º VI, letra *e*, 15, § 2.º e 4.º, 22, 23, 28, 29, 31, 32 e 33, estruturou a órbita municipal em suas linhas gerais, deixando, porém, as elucidações para o legislador estadual com o poder de traçar a sua lei orgânica. Discriminadas as rendas privativas do município, livre ficou empregá-las conforme lhe parecer melhor, como decorrência da administração própria sem prejuízo da intervenção do Estado, se julgar conveniente, para regularizar suas finanças.

Na Constituição federal há, porém, ausência de certas prescrições relativas às Câmaras Municipais. E' que, ressalvados os pontos básicos assegurados, ficou reservada ao Estado a incumbência de completar-lhes a estruturação, sobretudo na parte referente ao contrôle financeiro. Nesta altura, e para objetivar o caso, indaga-se: Pode a Constituição estadual impedir que os municípios remunerem os seus Conselhos legislativos? E, quando não o faça categòricamente, é permitido que os vede em determinadas condições, se a sua arrecadação porventura não atingir certa importância? Concluiu pela afirmativa o eminente Ministro Relator. Em nosso país, a corrente autonomista do município sempre encontrou obstáculos que se opunham à maior largueza de administração. Foi sempre o Estado que lhe traçou o campo de ação, respeitada com discreção a autonomia estabelecida pela Carta Magna. No caso do subsídio dos vereadores, os aspectos constitucionais merecem ser perquiridos.

No art. 47, referente aos legisladores federais a função é peremptòriamente remunerada. E a mesma prescrição passou para as Constituições estaduais, não havendo, ao que me conste, uma só que disponha seja gratuito o serviço público legislativo. A Câmara de vereadores é uma expressão limitada do poder de legislar, restrito às peculiaridades locais. Mas a natureza do serviço é a mesma. Sendo remunerado no âmbito federal, assim como no estadual, tudo indica que se estende a faculdade à organização de idêntica atividade no município.

O art. 144 da Constituição declara que a especificação dos direitos e garantias nela expressos não exclui outros direitos diretos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota. Assim, tudo autoriza a afirmação de que o direito de a União remunerar a seus legisladores, expresso no art. 49, estende-se, por identidade de razão, aos Estados e aos Municípios.

Compreende-se o direito dos Estados de fiscalização das finanças municipais, impedindo a dispersão orçamentária em detrimento do interêsse coletivo.

Mas, é inegável que, sem impedir o supervisionamento pelo Estado da administração do Município, é possível não sacrificar a faculdade, pelos poderes implícitos, de atribuir subsídios ao legislador comunal. Para isso, o Estado pode graduá-lo, especificando a percentagem da arrecadação orçamentária àquele fim. E' um dos modos de fiscalizar atribuído pelo art. 22 da Constituição. Aliás, Estados há que limitam o subsídio a partir de um mínimo orçamentário, de modo a não sacrificar os serviços locais. Declarar, porém, gratuita a função legislativa municipal é desconhecer o que decorre do conteúdo do art. 47 da Constituição federal, com interferência simultânea, no disposto no art. 28, II. O município não se desprende da tutela do Estado que lhe traça a lei orgânica, observado o que dispõe, como garantia fundamental, a Carta Magna. Mas tem incontestamente atribuições que lhe são próprias.

E' certo que êle goza de autonomia, com o sentido que lhe dá a lei, e que a tradição conserva, organizando-se como lhe parecer melhor no desenvol-

vimento dos seus interêsses. Mas, como adverte Sampaio Dória, a determinação da qual e até onde vai a esfera dos seus interêsses peculiares, é que lhe não cabe fixar. Estas fronteiras, estas divisas entre os seus interêsses próprios e os do Estado, de que é célula, precisam ser fixadas por um poder acima do seu. Daí as leis orgânicas dos municípios, elaboradas pelas assembléias estaduais (*Princ. Const.*, pág. 61). A sua função constitucional pode resumir-se nesta síntese de Castro Nunes — autonomia administrativa e poderes enumerados em sua lei orgânica (*Do Estado Fed. e sua Org. Municipal*, capítulo V).

O Supremo Tribunal, por sua jurisprudência superior que tanto tem rasgado os horizontes do direito constitucional, quando tem definido a extensão das prerrogativas fundamentais das pessoas de direito público, já fixou os pontos cardiais do município, em face da Lei Magna, e cujo sentido ainda é o mesmo, atualmente. E' que aos Estados compete declarar em que consiste a sua autonomia e definir o que seja o seu peculiar interêsse, reservada à competência da legislatura municipal a especificação orçamentária. Rodrigo Otávio enumerou todos os aspectos resultantes dos seus julgados memoráveis (*Elem. de Dir. Púb. e Const.*, páginas 199 e 300).

Os pontos clássicos da autonomia do município permanecem na Constituição vigente apenas melhor elucidados num ou noutro aspecto. Entre êles está o relativo à competência implícita, que lhe resulta do art. 47, em que os legisladores do Conselho Municipal podem ter igual tratamento que os demais, remunerando-os por ato próprio e não por consentimento do Estado. Êste interfirirá na fiscalização dos meios de prover os subsídios para evitar os abusos prejudiciais aos interêsses coletivos, mas sem o direito de impedir a iniciativa da retribuição do serviço público eletivo.

Assim, com as limitações impostas à esfera de ação do município, entendo que o acórdão recorrido julgou com acêrto, *data venia* do voto do eminente Ministro Relator.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — Sr. Presidente, o eminente Senhor Ministro Ábner de Vasconcelos adotou como alicerce de seu voto o artigo 47 da Constituição que estabelece que os senadores e deputados federais vencerão subsídio.

Data venia, parece-me que isso não obriga a que os mandatos de vereadores municipais sejam remunerados.

O Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos — Se o Município entender conveniente, serão.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Se a Constituição quisesse adotar a forma da obrigatoriedade da remuneração dos mandatos com tal amplitude, de modo a abranger também os municipais, como condição essencial ao regime democrático, disporia de outra forma dizendo que o mandato legislativo será sempre remunerado e não como o fêz, estabelecendo a obrigatoriedade apenas quanto a senadores e deputados federais.

Quanto à autonomia administrativa, sôbre a qual discorre Castro Nunes, e que é agora invocada pelo eminente Ministro Ábner de Vasconcelos, parece que ela não exclui e nunca excluiu a estruturação dos órgãos municipais pela lei orgânica votada pelo Estado. A soberania é que a excluiria, se fôsse possível reconhecer a soberania aos municípios.

Tôda a nossa tradição, quanto a vereadores, é no sentido de gratuidade do mandato (e mostrei, em meu voto, que a Constituição atual não diverge, na matéria, da de 1934).

No tocante a prefeito é que a tradição é no sentido de apenas se limitar a remuneração.

Mas me parece que tanto num como em outro caso há sempre interferência do Estado. E o Tribunal tem apenas de decidir se a Constituição autoriza ou não essa interferência.

Admitido que a interferência é legítima (e nisso está de acôrdo o eminente Ministro Ábner de Vasconcelos), fixar-lhe o grau já será tarefa legislativa, ou seja dizer se o mandato deve ou não ser remunerado: no caso afirmativo, se deve ou não ser limitada a remuneração. Tudo isso caberá ao legislador decidir.

São essas as razões pelas quais, *data venia* do brilhante voto de S. Excelência, mantenho o meu pronunciamento pela constitucionalidade da lei paranaense.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Sr. Presidente, não me parece que a Constituição paranaense esteja em colisão com a Constituição federal, no ponto citado pelo eminente Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos. Adiro ao voto do eminente Sr. Ministro Luís Gallotti.

VOTO

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Sr. Presidente. As Constituições republicanas, desde a de 1891 até a de hoje, estatuíram, na nossa estrutura política, que todos os poderes que não pertençam especìficamente à União, competem ao Estado.

A Constituição de 46 o disse: "artigo 18 — Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição".

"§ 1.º — Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explìcitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição".

A quem compete organizar os municípios? Não sendo à União, cabe êsse poder ao Estado, por fôrça do supracitado artigo.

No poder de organizar está implícito o de fixar as atribuições e de dizer se as funções dos órgãos que as desempenham hão de ser remuneradas ou não.

Diz-se, em revide, que os municípios têm autonomia. Nunca foi, porém, entre nós, absoluta essa autonomia. Na Constituinte de 91, apresentou o deputado Meira Vasconcelos emenda no sentido de maior amplitude à autonomia ora limitada aos negócios de peculiar interêsse do município, art. 65. No que fôsse de interêsse geral, como o poder de fixar os princípios reguladores da organização dos municípios, a atribuição era do Estado, art. 24.

A Constituição atual, no art. 28, indica os pontos intangíveis que deverão ser respeitados pelo Estado, para que fique assegurado o princípio constitucional. Diz a lei: "A autonomia dos Municípios será assegurada: I — pela eleição do Prefeito e dos vereadores; II — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interêsse, e, especialmente: a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais".

Ora, se pelo art. 28 se estabeleceu o campo dentro do qual não pode interferir o Estado, e se a lei ora incriminada não incide em nenhum dêsses dispositivos, tal lei não é inconstitucional, porque se situa no espaço amplo do art. 18, sem as limitações do art. 28. O Estado do Paraná, portanto, podia legislar, como legislou a respeito.

Lícito lhe era estabelecer que a função de vereador seria remunerada. Lícito era, também, estabelecer o contrário.

Aliás, a gratuidade de tais funções está na nossa tradição.

Não há invocar o art. 47 da Constituição federal, que só se refere a deputados e senadores, como bem mostrou o Sr. Relator. Nem há equiparar uns e outros cargos.

Em princípio, sustenta-se até que o próprio mandato dos representantes do povo às assembléias legislativas deveria ser exercido gratuitamente. Mas para desempenhá-lo, abandonam os deputados e senadores o centro de sua atividade. Se não federais, mudam-se para a Capital da República com prejuízo de seus interêsses nos Estados. Se estaduais, transferem-se de seus municípios para as Capitais dos Estados. Daí

a necessidade de indenizá-los, expressivamente.

Os vereadores, não. Exercem o seu mandato na própria cidade em que residem, comparecendo às municipalidades umas poucas vêzes na semana. E' um encargo, não há dúvida, honroso e patriótico, que, porém, em geral não absorve considerável atividade de um homem. Em todo o caso, frisemos bem, se o Estado achar que deverá remunerar, poderá fazê-lo. Mas não é obrigado. Não sendo, pois, acompanho o voto do Sr. Relator, *data venia* do Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos.

VOTO

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Senhor Presidente, acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, o âmbito da autonomia municipal está claramente fixado no art. 28 da Constituição, mas a autonomia municipal não inclui a autonomia financeira. A Constituição mesma, no art. 22, limita a autonomia financeira dos municípios, dispondo:

"A administração financeira, especialmente execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais".

Assim, a aplicação do patrimônio público municipal é objeto de uma fiscalização, segundo a forma determinada nas Constituições estaduais. Há, pois, interêsse por parte do Estado em que seja bem aplicado o patrimônio público municipal, e, assim, é perfeitamente aceitável a disposição da lei orgânica dos Municípios paranaenses, segundo a qual é, em defesa da Fazenda Municipal, estabelecida a gratuidade do mandato dos vereadores. Não há nessa disposição nada que seja inconstitucional; é o exercício de um poder legítimo, que aos Estados compete para assegurar a boa aplicação do fisco municipal.

Estou de acôrdo com o eminente Senhor Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente, voto pela constitucionalidade, de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Edgar Costa — Senhor Presidente, também voto pela constitucionalidade da lei paranaense, de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, o caso dos autos é delicado, envolvendo assunto complexo e difícil.

Procurarei, entretanto, reduzir a extremos limites de concisão o meu voto. O tema já sofreu erudito debate e adiantada vai a hora.

Os têrmos destinados a realçar os atributos das pessoas de direito público externo e interno não comportam conceituação irrestringida. A própria noção de soberania tem sofrido modificações no direito moderno, deixando de ser o poder dos poderes, através de concepções hagelianas para traduzir idéia suscetível de limitações, por meio das quais, de-resto, é que tem sido possível o progresso do direito internacional.

O caso da Organização das Nações Unidas é muito expressivo neste sentido. A mesma faculdade de declarar a guerra cabe, às vêzes, àquela entidade.

A soberania passou a ser, não sei se o conceito é de George Scelle — um feixe de poderes, de que é possível destacar alguns, sem que ela desapareça.

No plano interno, a mesma limitação se observa, e se fôssemos dar ao têrmo autonomia conceito extremo e absoluto, teríamos a desordem, a subversão na vida política do país.

Em todo caso, dentro dessa relatividade, certos poderes se não dispensam

na caracterização da autonomia municipal.

Neste particular, não é decisivo, *d. v.*, considerar a tradição histórica. A tradição histórica, como observa o eminente Ministro Mário Guimarães, registra a existência de uma vida intensa municipal. E ainda S. Excia. alude a claras tendências no sentido de fortalecer a vida municipal.

A gratuidade das funções de vereador não é obrigatória, ainda que encontre a esforçá-la tradição ansianíssima, em que é lícito renovar as figuras dos "homens bons" e dos que, no Senado da Canera, curavam gratutitamente do interêsse de seus burgos.

Ainda assim, porém, a outorga de remuneração é perfeitamente justa no caso.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — Não somos contra a remuneração, apenas estamos decidindo se a lei que decretou a não remuneração é inconstitucional.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Estou procurando argumentar com a tradição do nosso direito, invocada como uma das razões cabedais da irremunerabilidade das funções do vereador.

E a tendência, hoje, é contrária, é de remunerar quem emprega a sua atividade no serviço público com prejuízo, às vêzes considerável, de seus próprios interêsses. Eu mesmo, quando advogado, com serviço intenso, dedicava horas ao Conselho Deliberativo de Belo Horizonte, sem qualquer remuneração.

Entendo ser justo, em princípio, que se remunere o que se dedica ao serviço público. E parece-me também que não pode o Estado limitar essa remuneração ao Município. O Município pode aplicar as suas rendas como bem lhe pareça, nos têrmos da Constituição federal. Pode o Estado apenas traçar a estrutura dos serviços, fiscalizar a aplicação das rendas, mas não pode fazer ou impedir a destinação de verbas.

Divirjo, neste particular, do eminente Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos, com quem estou de acôrdo, quanto ao mais, entendendo ser inconstitucional e atentatória da autonomia municipal a lei discutida.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, voto pela constitucionalidade da lei, de acôrdo com o voto do eminente Sr. Ministro Luís Gallotti e o dos ilustres colegas que o acompanharam.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Rejeitaram a argüição de inconstitucionalidade da lei paranaense, contra os votos dos Srs. Ministros Ábner de Vasconcelos e Orosimbo Nonato.

Deixou de comparecer, por se achar em gôzo de licença, o Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa, que se acha substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos.