PREFEITO — MAJORAÇÃO DE VERBA DE REPRESENTAÇÃO — AÇÃO POPULAR

— Não é lícito o aumento da remuneração do Prefeito para vigorar no mesmo exercício em que é decretado.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Constantino Marcolino de Sousa *versus* Mário de Andrade Bastos e outros
Apelação cível n.º 68.168 — Relator: Sr. Desembargador FREDERICO ROBERTO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação n.º 68.168, da comarca de Pompéia, em que é apelante Constantino Marcolino de Sousa, prefeito municipal daquela cidade e apelados Mário de Andrade Bastos e outro: Acordam, em Segunda Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo, por votação unânime, adotado o relatório de fls., como integrante dêste, negar provimento ao recurso interposto, para confirmar a sentença apelada, por seus fundamentos, pagas as custas do recorrente.

E como tenha sido reconhecida a inconstitucionalidade da Lei municipal n.º 187, de 17 de dezembro de 1952, daquele município que elevou, na mesma legislatura, o subsídio e a verba de representação do recorrente, determinam a remessa dos autos ao egrégio Tribunal Pleno, nos têrmos do art. 200 da Constituição federal e do art. 101, n.º III, *f*, do Regimento Interno dêste Tribunal.

São Paulo, 19 de outubro de 1954 — *J. M. Gonzaga*, Presidente — *Frederico Roberto*, Relator — *Percival de Oliveira* — *A. de Oliveira Lima.*

*

SENTENÇA

Omissis...

Os autores, cidadãos e eleitores ("palavras sinônimas em nossa Constituição vigente" — *Revista dos Tribunais*, 186-650), reputam ilegal e inconstitucional o aumento ocorrido, em razão da Lei municipal n.º 187, de 17 de dezembro de 1952, dos subsídios e verba de representação do atual Prefeito de Pompéia, Sr. Constantino Marcolino de Sousa. Daí a propositura da presente ação popular, em que

visam a decretação da nulidade da referida lei, bem assim a restituição aos cofres públicos municipais, por aquêle beneficiado, das verbas recebidas em excesso.

A ação popular é realmente, "aquela por meio da qual o indivíduo provoca o pronunciamento do órgão judicante (em nosso regime político o Poder Judiciário), sôbre atos ou abstenção da Administração pública, que não ferindo direito seu, afetem, de qualquer modo, o direito objetivo no que concerne aos serviços públicos, ao domínio do Estado, às servidões administrativas e às obrigações públicas". (M. Seabra Fagundes, *Revista Forense*, CXII-21). Todavia cumpre ressaltar que, face aos princípios consagradores da independência e harmonia dos Poderes, regidos pela Constituição federal vigente, a manifestação judicial sôbre os atos administrativos ou legislativos deve cingir-se, apenas, à verificação de sua legalidade, "não entrando no merecimento da decisão impugnada judicialmente" (Costa Manso, *Arquivo Judiciário*, 43-451; Temístocles Cavalcânti, *Tratado de Direito Administrativo*, II-274; Seabra Fagundes, *O Contrôle dos Atos Administrativos*, página 117).

Não cabe, por conseguinte, neste decisório, indagar, sob o prisma de sua conveniência ou oportunidade, do aumento recebido, em seus subsídios e verba de representação, pelo Sr. Prefeito Municipal; a apreciação do ato, "sob o aspecto da legalidade, anterior ao contrôle sôbre sua repercussão no patrimônio público, é a única consentânea com o instituto da ação popular" (Prof. José Frederico Marques, *Revista dos Tribunais*, 181-842). E examinada, tão-sòmente, sob êsse ângulo, razão assiste aos autores.

Com efeito, exteriormente, nada censurável, existe, relativamente à Lei municipal n.º 187, de 17 de dezembro de 1952. Nesse passo, o contrôle judicial sôbre sua legalidade "cifra-se em averiguar da existência exterior de seus elementos: aprovação dos órgãos legislativos, promulgação, publicação; não se pode entrar no vestíbulo interno da formação da lei, para inquirir da observância das regras de processo das Câmaras, da discussão e votação, sôbre o número legal, e capacidade dos representantes para votar, e outras análogas. Estas normas dizem respeito ao funcionamento interno das assembléias, são *iura interna corporis*, de caráter autonômico, que fogem às indagações do Poder Judiciário" (Francesco Ferrara, *Interpretação e Aplicação das Leis*, trad. Livraria Acadêmica, 1940, São Paulo). A Lei n.º 187, existe formalmente, vale dizer, estão integradas as condições e formas constitucionais para a sua validade.

Contudo, as leis federais, estaduais ou municipais não podem sair da esfera que lhes é assinada pela Constituição federal vigente. Se o fizerem, nulas, serão, por inconstitucionalidade. E êsse vício insanável não resulta sòmente da violação aberta dos textos expressos na Constituição, mas também das cláusulas implícitas, contidas nas expressas. Basta que estas tenham sido violadas, para que se fulmine a lei que tal vício contenha.

Argüi-se, como foi dito, no caso dos autos, a inconstitucionalidade de lei municipal, que teria ferido o cânone da independência dos Poderes, violando o princípio da irredutibilidade dos vencimentos do Chefe do Executivo local, durante o período para o qual foi eleito.

O aumento, efetivamente, ocorreu. É inegável, resulta do próprio texto legal, consoante se infere da certidão de fls. A Lei n.º 187, entrando em vigor "na data de sua publicação", trouxe, como conseqüência imediata, a alteração dos vencimentos do Sr. Prefeito, já durante a legislatura (período total do exercício do mandato), para a qual foi eleito. Conseqüentemente, fora de dúvida, feriu o princípio da independência dos Poderes, pois, como já dizia Carlos Maximiliano, "a irredutibilidade dos vencimentos assegura a independência do Chefe do Estado. Também não permitiu a Constituição que os aumentassem. Não pode a legislatura reduzir à penúria o Presidente altivo, nem tampouco tentar corromper o fraco por meio de liberalidades" (*Comentários à Constituição Brasileira*, 1923, págs. 475-476). E como já salientou, em venerando acórdão, o egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, tal "regra moral, indispensável à independência do Poder Executivo, tanto no plano federal como no estadual, muito mais necessária se torna no âmbito municipal. Se é recomendável para a independência do Presidente da República, que exerce o mandato na capital do país, rodeado de con-

siderações, dispondo de fôrças militares e fiscalizado pelo Congresso e pela grande imprensa, com muito maior razão se impõe em relação aos Prefeitos dos municípios, onde as divergências políticas são mais acesas e podem resultar de um simples veto a certas ambições" (*Revista dos Tribunais*, 189-903).

Nula é, por conseguinte, aquela lei municipal. Mas, a simples decretação da nulidade do ato lesivo, sem a correspondente reparação devida aos cofres públicos, não seria bastante para integrar a função fiscalizadora do cidadão, exercida por via da *actio popularis*. "É de concluir-se, portanto, que se possa pedir, na ação, a reparação do ato lesivo, em benefício da pessoa jurídica lesada" (José Geraldo Rodrigues de Alckmin, *Revista dos Tribunais*, 214-148).

Ao decretar a nulidade da Lei municipal n.º 187, incumbe, êste Juízo, assim, também atendendo ao pleiteado na inicial, condenar o Prefeito Municipal, Sr. Constantino Marcolino de Sousa, a repor, nos cofres da Municipalidade de Pompéia, as vantagens auferidas em razão daquele diploma legal, vale dizer, o aumento recebido em seus subsídios e verba de representação.

Pelo exposto e pelo mais que dos autos consta, julgo procedente a ação, para o efeito de declarar nula, como declaro, por inconstitucional, a Lei municipal n.º 187, de 17 de dezembro de 1952, e, em conseqüência, condenar, como condeno, o Sr. Prefeito Municipal, Sr. Constantino Marcolino de Sousa, a repor, nos cofres da Prefeitura Municipal de Pompéia, os proventos em razão daquela auferidos, tudo na conformidade do que fôr apurado em execução.

Custas *ex-lege*. Dou a presente por publicada em audiência prèviamente designada.

Pompéia, 29 de março de 1954. — *Francis Selwin Davis*.