## *DEPUTADO — SUBSIDIO — REPRESENTAÇÃO — AÇÃO POPULAR*

***— É nula a concessão de verba de representação em favor de Deputado, a par do subsídio e de ajuda de custo. — Interpretação do art. 141, § 38, da Constituição.***

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

José Francisco de Melo Cavalcanti e outros *versus* Sócrates Times de Carvalho

Recurso Extraordinário n.º 40.982 — Relator: Sr. Ministro

BARROS BARRETO

ACÓRDÃO

Vistos, examinados e discutidos êstes autos de Recurso Extraordinário n.º 40.982, de Pernambuco, sendo primeiros recorrentes, José Francisco de Melo Cavalcanti e outros; segundo recorrente o Estado de Pernambuco e recorrido, Sócrates Times de Carvalho.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, não conhecer dos recursos, unanimemente.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas dactilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio, 4 de junho de 1959. — *Barros* Barreto, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

*O Senhor Ministro Barros Barreto* (Relator) — Vingou, em 1.ª e 2.ª instâncias, da justiça de Pernambuco, a ação popular intentada por Sócrates Times de Carvalho, contra a Mesa da Assembléia Legislativa do Estado, que deu cumprimento à Resolução n.º 182, de 24 de janeiro de 1952, instituindo, ao lado do subsídio a que têm direito os deputados, uma *representação mensal de* Cr$ 8.000,00.

Está vasado, nestes têrmos, o acórdão de fls. 125 e seguintes, a cuja leitura vou proceder:

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 45.201, do Recife, em que são partes-apelantes o deputado José Francisco de Melo Cavalcanti e outros e o Estado de Pernambuco e apelado Sócrates Times de Carvalho.

Acordam os Juízes que compõem as Câmaras Conjuntas, do Tribunal de Justiça de Pernambuco, em desprezar, por maioria de votos, as preliminares — 1.ª — de ser parte ilegítima, na ação, o Estado de Pernambuco; 2.ª por unanimidade, a de carecer de regulamentação o dispositivo constitucional que instituiu, no Brasil, a ação popular; 3.ª, ainda por unanimidade, a de ter sido a presente ação intentada para anular a lei em tese e 4.ª, por maioria, acolher a de não se tomar conhecimento do recurso do Estado de Pernambuco por lhe ter sido favorável a decisão e quanto ao mérito, sem discrepância de votos, em negar provimento ao recurso voluntário interposto pelo deputado José Francisco de Melo Cavalcanti e outros, para manter, integralmente, a sentença recorrida pelos seus brilhantes e jurídicos fundamentos, em consonância com o parecer do Dr. Procurador-Geral do Estado, adotado como uma das razões de decidir.

A ação é promovida pelo jornalista Sócrates Times de Carvalho com fundamento no art. 141, § 38, da Constituição Federal de 1946, contra a Resolução n.º 182, de 24 de janeiro de 1956, da Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco, que no seu art. 1.º estabeleceu — O deputado, além do subsídio, perceberá, mensalmente, como *representação*, a quantia de oito mil cruzeiros (8.000,00).

Foi citada, inicialmente, a Mesa da Assembléia na pessoa do seu Presidente, "ouvido" o Dr. Procurador dos Feitos da Fazenda e, posteriormente, citados todos os beneficiários da *representação* em aprêço.

Só o Estado de Pernambuco, por intermédio do Procurador dos Feitos da Fazenda, contestou a ação.

Não altera a situação do Estado, como parte na demanda, o fato de haver o seu defensor em lugar de procurar reforçar a argumentação contida na inicial, tornando-se um estrênuo patrocinador de direito dos beneficiários de um ato acoimado de constitucional e lesivo ao patrimônio do Estado, na inicial.

Dessa ou daquela maneira, o Estado de Pernambuco, no despacho saneador, que transitou em julgado, foi considerado parte legítima, reconhecendo-se, como consectário, o seu legítimo interêsse econômico e moral, no pleito, com indiscutível capacidade, não só de direito, como processual.

A douta maioria, porém considerou o Estado que teve decisão favorável na ação, mesmo contra vontade do seu digno Procurador, parte ilegítima para recorrer.

Não quis eu, data venia, incidir nesse ilogismo. Ninguém contestará que em face do art. 814 do Código de Processo Civil, é conferido o direito de recurso "a quem fôr parte na causa".

A propósito fêz ressaltar Seabra Fagundes — "a expressão *parte*, para efeito do recurso, há de ser tomada na significação formal, o que vale dizer, considerar-se-á parte aquêle que foi admitido a atuar no processo (promovendo contestando ou intervindo), em nome de interêsse próprio ou de outrem (Dos Recursos Ordinários em Matéria Civil. pág. 37).

Que importa, no caso, a singularidade de haver o honrado Dr. Procurador do Estado defendido uma *Resolução* do legislativo a tôdas as luzes lesivas aos cofres públicos, a ponto de provocar aquela per-

plexidade confessada no seu brilhantíssimo parecer pelo incorruptível Dr. Procurador Geral do Estado?

Certo, porém, é que o douto Procurador dos Feitos da Fazenda procurou defender o Estado a seu modo. E neste mundo existe mesmo a verdade de cada um, a que se refere o ironista.

A norma que instituiu, no Brasil, a ação denominada popular, é auto-executável.

No sentir do Professor Nelson Carneiro o preceituado no § 38 do art. 141 da Constituição Federal, tem existência própria e encontra nas leis em vigor os elementos necessários à sua completa realização.

E para chegar a essa conclusão o ilustre jurista e brilhante parlamentar, indica a autoridade de Themístocles Cavalcanti, de que o referido preceito não depende para o seu cumprimento de regulamentação legal, o que, evidentemente, não exclui qualquer iniciativa legislativa neste sentido" (*Revista Forense*, exemplar de julho de 1951, pág. 38).

Outra não é a orientação do nosso direito jurisprudencial.

Na assaz louvada e sempre citada sentença do juiz José Frederico Marques, dada à estampa na *Revista dos Tribunais*, que se nos afigura um padrão pela síntese e segurança na argumentação, foi dito, *tout court*, que — "o direito de propor ação popular nos têrmos em que o consagra a letra da Constituição Federal, independe de regulamentação ulterior, para ser usado e exercitado".

Igual entendimento dado ao texto constitucional em aprêço, é adotado pelo Pretório Excelso através de votos dos eminentes ministros Edgar Costa, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa e Orozimbo Nonato (*Revista Forense*, exemplar março-abril de 1952, pág. 107).

Caiu no vazio a opinião do provecto desembargador Antão de Morais, invocada nas razões de apelação de que — tratando-se nas ações populares, de instrumento perigoso, cujo exercício pode acarretar conseqüências danosas — necessária seria a sua regulamentação.

Contrapõe-se a êsse sentimento de extrema cautela, a convicção radical, não de um leguleio, mas de opiniadíssimo constitucionalista que é Themístocles Cavalcanti de que — o § 38 do art. 141 da Constituição Federal que institui a ação popular é um preceito de aplicação imediata, auto-executório, não dependendo para o seu cumprimento de regulamentação legal (*Constituição Federal Comentada*, vol. III, pág. 265).

O ato ipugnado na demanda é a percepção da importância de Cr$ 8.000,00 mensais, por parte dos deputados à Assembléia Legislativa do Estado, a título de representação, instituída pela Resolução dessa casa do congresso n.º 182, de 24 de janeiro de 1956.

Diante disso, afirmam os apelantes visar-se, no caso, a declaração da inconstitucionalidade de uma lei em tese, acrescentando que é de agasalhar-se a opinião do Dr. Procurador dos Feitos da Fazenda, o qual, oficiando nos autos avança: — "os atos meramente legislativos não são suscetíveis de contrôle pelo judiciário" (fls. 64).

Contra essa orientação, por mais respeitável que pareça, insurge-se num brilhantíssimo parecer o Dr. João Coelho Branco, renomado membro do Ministério Público do Distrito Federal, nos incisivos têrmos: — "a verdade é que o nosso direito público, quer na Constituição de 1934, quer na de 1946, acolheu a ação popular em têrmos amplíssimos e por isso mesmo, deve compreender todo e qualquer ato, qualquer que seja a autoridade ou a pessoa natural ou jurídica, que o haja praticado, segundo Themistocles Cavalcanti" (*Revista Forense*, volume 140, pág. 108).

Depois, não é a "lei em tese" o que se ataca na ação. É um ato legislativo que cria o direito à percepção por parte dos deputados do dinheiro saído do erário a título de *representação*, a qual, na realidade, é pura ostentação inerente a um cargo (Cândido de Figueiredo) e se reduz a um ato material decorrente de uma *resolução* legislativa que embora não tendo a generalidade da lei, nem o seu caráter orgânico, se equipara aos atos puramente administrativos de natureza executiva (Themístocles Cavalcanti), podendo assim incidir no âmbito do contrôle jurisdicional.

Máxime, se descendo aos detalhes, atentarmos para aquela observação de Seabra Fagundes de que permitindo a Constituição a interferência do judiciário na apreciação da moralidade do ato de pessoa de direito público, podendo o juiz ater-se a um critério moral, examinando as vantagens ou desvantagens do ato, cai no contrôle jurisdicional a apreciação da boa gestão do patrimônio público, disso esperando-se maior cuidado no dispor e fazer aplicação dos dinheiros do povo (*Da Ação Popular, Revista Forense,* vol. 112, págs. 5 a 13).

Na espécie, depois de frisar a violação sofrida pelas leis básicas do Estado no seu art. 13 e da União no art. 47, com a criação da incriminada *representação* por parte dos deputados pernambucanos legislando em causa própria, pretende o cidadão autor seja judicialmente invalidado um *ato* que considera ilegal, para restauração da ordem jurídica e preservação do patrimônio público lesado, que é ainda na opinião de Seabra Fagundes, o objetivo da ação popular instituída na carta política de 1946 (*Revista de Direito,* vol. II, pág. 3).

É uma pretensão que merece acolhida em juízo.

No mérito o caso está assim focalizado: — O art. 13 da Constituição do Estado, estabelece *in verbis*: Os deputados perceberão uma *ajuda de custo* por sessão legislativa para a seguinte.

Em matéria de estipêndio só êstes dois cabem aos deputados em Pernambuco, bem como aos federais por fôrça do preceituado no art. 47 da Constituição Federal.

Decentemente a ninguém é lícito legislar em causa própria para beneficiar-se de vantagens pecuniárias.

Esta condição, quanto aos legisladores, é tradicional no direito brasileiro.

Em relação ao *subsídio* assim doutrina Carlos Maximiliano: — "Não podem as câmaras fixar, *nem alterar* o próprio subsídio; êste é quadrienal, votado por uma legislatura para a seguinte (*Comentários à Constituição Brasileira,* vol II, pág. 67).

Sôbre a *ajuda de custo,* assim a define *Themistocles Cavalcanti* — "E auxílio para viagem e instalação e a rigor só deve e só pode ser concedida para aquêles residentes nos Estados quando para ali se tenham de transportar em férias ou quando convocados ordinàriamente ou não, para os trabalhos do Congresso" (*A Constituição Federal Comentada,* vol. III, pág. 43).

O legislador pernambucano ladeando a proibição, falseando-a mesmo, recorreu a êsse artifício pela Resolução n.º 182, além do subsídio que lhe é atribuído por lei, conseguiu majorá-lo de Cr$ 8.000,00, mensalmente, a título de representação. Criou a terceira forma de estipêndio, legislando em causa própria.

E como na lei orçamentária não houvesse recurso para pagar a importância correspondente a essa majoração, na Resolução em foco, determinou a abertura de um crédito especial de Cr$ 6.240.000,00 (seis milhões e duzentos e quarenta mil cruzeiros) por conta de saldos orçamentários.

Isto, precisamente, numa época em que o Governador do Estado, em circular dirigida aos seus secretários e amplamente divulgada na imprensa local, declarava oficialmente que no atual orçamento há um *deficit* previsto de cêrca de 230 milhões de cruzeiros, o que obrigara o Poder Executivo a suspender, temporàriamente, obras, nomeações, execução de serviços indispensáveis ao progresso do Estado (doc. de fls. 8).

O incriminado ato do poder legislativo tem de ser encarado na demanda sob êstes dois aspectos: a sua lesividade ao erário e a sua ilegalidade.

Onerando pesadamente o orçamento do Estado já comprometido pela precária situação econômico e financeira em sombrios traços debuxada pela circular dirigida aos seus imediatos auxiliares pelo Chefe do Poder Executivo, "em vista da resolução soberana da Assembléia aumentando os subsídios dos seus membros com uma verba mensal de representação no valor de oito mil cruzeiros (doc. de fls. 8), ninguém de boa mente poderá negar ter sido lesiva aos cofres públicos a instituição de uma *representação* que desfalcava, mas desfalcava a fundo, o tesouro do Estado na vultosa importância de quase sete milhões de cruzeiros, num orçamento (lei n.º 2.305, de 1956) que fixava a despesa de subsídio, diárias e ajuda de custo dos deputados já em Cr$ .....

17.000.000,00 (dezessete milhões de cruzeiros).

Êsse fato ocorria numa época de alarmante queda de arrecadação em que parte da população do Estado batido pela sêca já se defrontava com o espectro da fome, na serena afirmativa governamental que não se poderá acoimar de Cassandra por ser do conhecimento de todos que o fenômeno climático da sêca em Pernambuco tem mesmo o seu aspecto de calamidade pública.

O ato impugnado é, na inicial, increpado não só de lesivo ao patrimônio do Estado, como substancialmente inconstitucional.

Êle vulnera, diz-se ali, o disposto no art. 13 da Constituição do Estado que repete, na sua essência o artigo 47 da Lei Maior, criando, sob o rótulo de *representação* um nôvo estipêndio a ser percebido pelos deputados que para isto legislaram inoportunamente, em causa propria.

Com efeito, ninguém encontrará nas leis fundamentais quer seja a do Estado, quer seja a da União referência a estipêndios a ser percebidos pelos legisladores e pagos pelos cofres públicos, que não sejam denominados *subsídios* e *ajuda de custo*.

A Resolução n.º 182 criou, por alta recreação, mais outra que denominou de *representação*.

Não nega a inovação o próprio legislador no inconsiderado de sua linguagem afirmando no art. 1.º, da Resolução em foco que "o deputado. Além, vale dizer, afora, tirante, para mais, do subsídio perceberá, mensalmente como representação a quantia de oito mil cruzeiros (Cr$ 8.000,00).

E poderia fazê-lo sem a subversão das normas constitucionais invocadas?

Sim, dizem os apelantes, pela voz dos seus ilustres patronos, só para porfiar contendas.

Aqui estão os trechos onde o fazem. A lei fundamental não proibe, mesmo sob rótulo diferente, outros estipêndios que poderão ser regularmente pagos pelos cofres públicos ao legislador. E minudenciosos a membros de outros poderes, na lei orçamentária, são consignadas verbas sob o título de *representação*, sem que alguém haja se aventurado a afirmar que tal fato é inconstitucional.

Realmente, representações, ao Chefe do Executivo ao do Poder Judiciário, cujos estipêndios não são delimitados pela Constituição, justificáveis pela ostentação inerente a seus cargos, são consignados no orçamento do Estado de Pernambuco.

Elas se compadecem, na sua modéstia, com a mais rigorosa moralidade dos públicos negócios.

Mas em relação aos estipêndios dos deputados a coisa é diferente.

Não é dado confundir-se subsídio com vencimentos.

Aquêle define Carlos Maximiliano é uma compensação pelo prejuízo que sofre o representante abandonando o seu trabalho habitual para cuidar dos negócios públicos. Êle é estabelecido por motivos políticos e não para atender ao interêsse pessoal do deputado (*Comentários à Constituição Brasileira*).

A lei básica exigindo a sua fixação, bem como a da ajuda de custo no fim de cada legislatura, quis preservar o legislador da pecha de legislar em causa própria, deixando-se influenciar pela cobiça que é um sentimento fatal à natureza humana e sob o ponto de vista jurídico simplesmente imoral.

Entre as atribuições do Poder Legislativo ninguém vislumbrará o de aumentar, sob qualquer título, os seus subsídios, acrescidos da ajuda de custo.

O legislador as restringiu, neste particular, de modo expressivo e insofismável ao preceituar que é competência exclusiva da Assembléia fixar a ajuda de custo dos deputados e o subsídio dêstes (art. 29, inciso VII, da Constituição do Estado).

Por artifício é defeso ao legislador em benefício próprio desdobrar o subsídio, dando-lhe a designação que lhe pareça mais consêntea ou mais sonora.

Seria atribuir-se a uma boa disposição constitucional que em boa hermenêutica se considera taxativa, uma exegese ampla.

No caso, o legislador não exemplificou, antes, especificou.

Incurial é que para a percepção do subsídio lhe seja dada pelo legislador uma nova modalidade, fugindo-se a exegese estrita a que estão sujeitas, via de regra, as normas constitucionais oriundas de leis que pertence à classe das imperativas, de ordem pública.

Fugiram os autores da Resolução 182 ao exercício de um poder especificadamente outorgado pela Constituição para instituir, ao lado do subsídio, a cuja percepção têm direito por imperativo constitucional uma *representação* que os beneficia em Cr$ 8.000,00, mensalmente.

Nos moldes em que foi instituída essa representação, conflita com os preceitos constitucionais consubstanciados nos arts. 13 e 47, respectivamente, das leis fundamentais do Estado e da União, sendo a tôdas as luzes lesiva ao erário estadual.

É procedente a ação popular que se insurge contra ato tão prejudicial ao patrimônio público e visceralmente inconstitucional.

A sentença recorrida merece confirmação pelos seus jurídicos e brilhantes fundamentos.

É de negar-se provimento ao apêlo voluntário, não se tomando conhecimento do interposto pelo Estado, sem interêsse, no caso, para recorrer.

Custas como de lei

Recife, 5 de agôsto de 1957. — As. *Luiz Marinho*, Presidente. — *Edmundo Jordão*, Relator. — *Aprigio Nóbrega*. — *Thomaz Wanderley*. — *João Jungmann*, Vencido. — *Cláudio Vasconcellos*. — *Augusto Duque*. — *Adauto Maia*, Vencido. *Dirceu Borges*. Vencido. — *Lessa Ferreira*, Vencido — *Álvaro Simões Barbosa*.

Mediante petição, a fls. 137, José Francisco de Melo Cavalcanti e outros deputados estaduais usaram do recurso extraordinário, à sombra do art. 101, n.º III, letra *a* e *d*, da Constituição Federal: (lê).

Também, recorreu extraordinàriamente o Estado de Pernambuco, a fls. 140, baseado nas mesmas disposições constitucionais: (lê).

Nesta Suprema Côrte, juntou o parecer de fls. 156 a douta Procuradoria Geral da República:

"Não é caso de recurso extraordinário. Não houve violação da lei federal, nem se provou o conflito jurisprudencial.

A questão poderia sugerir algumas considerações quanto à legitimidade da intervenção do Estado em uma ação que visa precisamente proteger o patrimônio do Estado e a posição da Fazenda Pública na ação.

De momento, porém, que a ilustre instância recorrida apreciou a ação em seu mérito, não tem, *data venia*, maior interêsse o recurso do Estado.

Quanto aos demais recursos, envolvem matéria do âmbito estadual.

Não se trata de lei material, mas de lei formal, de ato administrativo praticado pela Câmara, sem a sanção do poder executivo e, assim, não tem procedência a alegação central de defesa.

Quanto, finalmente, à natureza auto-executória da Constituição, não tem cabimento, de momento que não houve violação, mas cumprimento do preceito constitucional.

Rio de Janeiro, 1 de outubro de 1958. — *Themistocles Brandão Cavalcante*, Procurador da República.

Aprovado:

*Carlos Medeiros Silva*, Procurador Geral da República.

É o relatório.

VOTO

*Senhor Ministro Barros Barreto* — O ilustre Tribunal de Justiça de Pernambuco repeliu, com sólidos argumentos, as preliminares argüidas, deixando muito bem acentuado que o § 38 do art. 141 da Constituição Federal, que dispôs de acêrca do direito de propôr ação; popular, é um preceito da aplicação imediata e não depende de regulamentação legal.

Demais disso, proclamou irreprovàvelmente o venerando acórdão de fls. 125, que os autores da malsinada Resolução n.º 182 de 1956, da Assembléia Legislativa Estadual, fugiram ao exercício de um poder especificadamente outorgado pela Carta Maior, atribuindo-se, destarte, com o seu art. 47, e, ainda, com o art. 13 da Constituição do Estado ao instituir, além de subsídio e ajuda de custo, percebidos pelos deputados.

Destituídos de qualquer fundamento os apelos extraordinários, quando buscam assento nas alíneas *a* e *d* de permissivo constitucional, visto como incorreu a pretendida violação dos arts. 294 e 814 do Código de Processo Civil, e, por igual, o suposto dissídio jurisprudencial, frente a decisões que se pronunciaram a respeito a questões sem analogia com a dos presentes autos.

Nessa conformidade, preliminarmente, não conheço de ambos os recursos, aos quais, *de meritis*, negaria provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: À unanimidade, não conheceram dos recursos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Cândido Motta, Ary Franco, Nelson Hungria, Luiz Gallotti e Barros Barreto — Presidente da Turma e Relator. — *Daniel Aarão Reis*, Diretor de Serviço.