PREFEITO — FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS — AÇÃO POPULAR

— A regra de fixação de subsídios, contida no art. 86 da Constituição federal, pode ser estendida aos Municípios pela Constituição do Estado ou pela Lei Orgânica daquelas entidades públicas.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Nuno de Assis *versus* Eduardo Mesquita Sampaio Bueno
Recurso extraordinário n.º 39.170 — Relator: Sr. Ministro
GONÇALVES DE OLIVEIRA

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, rejeitar a argüição de inconstitucionalidade da Lei Municipal, de acôrdo com as notas taquigráficas.

Custas na forma da lei.

Brasília, 9 de abril de 1962. — *A. M. Ribeiro da Costa,* Presidente. — *Gonçalves de Oliveira,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — O Tribunal está convocado para decidir interessante questão de direito constitucional.

Os presentes autos vêm, com efeito, ao Tribunal Pleno para decisão de questão de ordem constitucional.

Trata-se de saber se podem ser alterados, por ato legislativo, os subsídios do prefeito após o início do respectivo mandato ou se êstes hão de ser fixados no período anterior, sem possibilidade de alteração.

No caso concreto, no Município de Bauru foi proposta ação popular para anulação das Leis Municipais, que no exercício 1952/1956, elevaram os vencimentos do Prefeito, a primeira de Cr$ 12.000,00 para Cr$ 15.000,00 e a segunda de Cr$ 15.000,00 para ..... Cr$ 17.000,00 (Leis nº 18, de 1º-2-52 e 464, de 9-11-56).

A ação foi julgada improcedente em primeira instância, conforme lúcida sentença do Dr. Otávio Stucchi, digno Juiz da Comarca (fls. 75/84), mas, sua decisão fôra reformada pelo egrégio Tribunal de Justiça, em sessão plena, com vários votos vencidos.

O acórdão tem estas eloqüentes considerações:

"O preceito constitucional do art. 86 da Constituição federal é princípio fundamental, princípio "sensível", da divisão, independência e harmonia dos podêres. Desde a primeira Constituição Republicana tal princípio é expresso, como indeclinável ao regime político. A Constituição vigente, no seu art. 7º, inciso VII, letra *b,* determina mesmo a intervenção federal como forma de defender e restabelecer o princípio, quando violado. Por fôrça do art. 18 da Lei Maior vigente, tem o art. 86 aplicação aos Estados; e também aos Municípios, aos quais o art. 28 estabeleceu a existência dos Podêres Executivo e Legislativo. Não há admitir êstes, sem o princípio da harmonia e independência dos podêres, ainda que no âmbito municipal.

Certo é que a Lei Orgânica dos Municípios, a Lei nº 1, de 18 de setembro de 1947, ao contrário do que anteriormente fizera a Lei de Organização Municipal nº 2.484, de 16 de dezembro de 1935, não estabeleceu em dispositivo expresso a extensão aos Prefeitos da norma contida no art. 86 da Constituição federal. Mas disso não se pode extrair a conclusão de que deixou o princípio constitucional em causa, fora de qualquer aplicação no campo municipal. Também o art. 41, da Constituição do Estado, não declara, expressamente, que os subsídios do Governador devam ser fixados no último ano da legislatura anterior; e, no entanto, não se pretenderá possam êles ser alterados na legislatura em curso, justamente porque submissa está a matéria ao princípio contido na Constituição federal. Não há como excluir da observância dêsse princípio ao Prefeito municipal, sob a alegação de que diferem as funções dêste e as do Presidente da República e dos Governadores dos Estados. A diferença, se existente, será apenas quantitativa; jamais qualitativa, pois todos êles se contêm nos limites de um poder, o Executivo, para o qual o princípio da harmonia e independência é essencial. Assim, se para o Presidente da República, o art. 86 da Constituição federal é princípio expresso, para os Governadores e Prefeitos, também Poder Executivo nas respectivas esferas é princípio implícito, fundamental, indeclinável.

A inconstitucionalidade — como observou o venerando acórdão da *Revista dos Tribunais,* vol. 189/903 ao apreciar a questão idêntica a dêstes autos — "não resulta sòmente da violação aberta dos textos expressos na Constituição,

mas também das cláusulas implícitas, contidas nas expressas".

"As leis municipais em causa violaram, frontalmente, o princípio implícito da inalterabilidade dos subsídios do Prefeito Municipal, na Legislatura em curso. E o fizeram até mesmo com efeitos retroativos. Por isso, não podem subsistir."

Interposto recurso extraordinário, dêle não conheceu a egrégia Primeira Turma, relator eminente Ministro Barros Barreto, mas, em embargos, de que foi relator o Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa, o Tribunal Pleno os recebeu para que a Turma decidisse a controvérsia.

O parecer da Procuradoria-Geral da República, a respeito da controvérsia, é da lavra do ilustre Procurador Dr. Temístocles Brandão Cavalcânti:

"Pelo conhecimento do recurso, dado o conflito jurisprudencial.

No mérito, pela confirmação da decisão recorrida. Embora não expresse, a Constituição, está o princípio implícito na aplicação do princípio da independência dos podêres.

Não pode ficar o Executivo à mercê das Câmaras Municipais, facultando a estas a alteração do subsídio do Prefeito, para mais ou para menos, de acôrdo com interêsses e conveniência política.

A fixação prévia para cada período de govêrno constitui providência constitucional a ser aplicada em todos os níveis de govêrno federal, estadual ou municipal, como decorrência da mencionada independência.

Nem todos os princípios são explícitos. Alguns existem que estão implícitos, porque decorrem do regime político, da forma de govêrno — estão implícitos nas cláusulas constitucionais explícitas.

Não feriu, assim, o acórdão recorrido nem a Constituição, nem à lei. Deu-lhes antes o sentido próprio e adequado."

A Turma entendeu de submeter a questão, de acôrdo com o pronunciamento proferido nos embargos, à decisão do Tribunal Pleno.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira (Relator) — A Constituição federal estabelece a competência do Poder Legislativo para a fixação do subsídio do Presidente da República e dos seus membros (art. 65, nº IX), subsídio fixado no último ano da legislatura anterior à eleição do Presidente e inalterável no curso do mandato (art. 86).

Os Estados, cada Estado segundo o art. 18, se regerão pelas leis que adotar, mas, "observados os princípios estabelecidos nesta Constituição", donde a obrigatoriedade da inscrição, na Carta estadual, do mesmo princípio, em relação aos membros da Assembléia e do Governador.

Com relação aos Municípios, podem a Constituição estadual e as leis orgânicas estabelecer normas disciplinadoras de sua organização, respeitada a autonomia municipal, desde que se assegure: (art. 28)

"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."

No que concerne à fixação do subsídio, estou em que a norma federal, do art. 65, nº IX, em relação aos Municí-

pios, é simples norma doutrinária. Sòmente será obrigatória se inscrita na Constituição do Estado ou na Lei Orgânica dos Municípios.

No Rio Grande do Sul, a fixação do subsídio é anual (Constituição, art. 154, nº XII).

No Estado de São Paulo, nem a Constituição, nem a Lei Orgânica dispõem a respeito, de sorte que a lei local, no caso, poderia não ter adotado melhor princípio, mas não é inconstitucional, não violou texto constitucional nem a legislação estadual aplicável aos Municípios.

As vêzes, há necessidade, por querelas locais e por deficiências explicáveis das Câmaras municipais, de se retificarem os subsídios do Prefeito, em caso de desarmonia entre êste e a Câmara anterior. De qualquer forma, a Câmara atual representa melhor os anseios locais.

Senhor Presidente, pelas considerações expostas, meu voto é pela constitucionalidade das leis municipais, que, a meu ver, não violaram textos constitucionais, nem a Lei Orgânica.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: depois do voto do Relator dando pela constitucionalidade da lei, o Sr. Ministro Henrique D'Ávila pediu vista dos autos.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Relator, o Exmo. Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira.

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Sr. Presidente, trata-se de uma ação popular movida por Eduardo Mesquita Sampaio Bueno na comarca de Bauru, Estado de São Paulo, com o fito de invalidar um aumento de subsídio do prefeito local, Nuno de Assis, votado pela respectiva Câmara Municipal no curso da legislatura. Invocou o autor a inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 318, de 1º de fevereiro de 1952, e 464, de 9 de novembro de 1955, sob o fundamento de que tais leis se atritavam com o art. 86 da Constituição federal, que, no tocante aos cargos executivos no âmbito federal, estatui que a fixação de vencimentos só vigora para a legislatura seguinte. O Dr. Juiz *a quo* reputou improcedente a ação, ou melhor, repeliu a argüição de inconstitucionalidade das referidas leis, reputou-as ìndenes da mácula imputada. O egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, entretanto, houve por bem reformar aquela decisão em acórdão que ostenta os seguintes fundamentos:

"Acordam, em Primeira Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado, por votação unânime, e adotado como parte integrante dêste o relatório de fls., da Procuradoria-Geral da Justiça, remeter os autos ao egrégio Tribunal Pleno, na conformidade ao disposto no art. 200 da Constituição federal, para a apreciação da inconstitucionalidade das Leis municipais ns. 318, de 1º de fevereiro de 1952, e 464, de 9 de novembro de 1955, da cidade de Bauru, ora reconhecida por esta Câmara.

1. Nenhum dispositivo legal existe a exigir a intervenção do Ministério Público na ação popular. E as preliminares suscitadas na contestação de fls., remetidas para a decisão final, representam matéria preclusa pela ausência de recurso do réu, que foi o seu suscitante.

2. No mérito, entende a Turma Julgadora, seguindo os pronunciamentos anteriores do egrégio Tribunal de Justiça, que os subsídios dos Prefeitos Municipais também são inalteráveis, para mais ou para menos, no decorrer da legislatura, segundo a regra enunciada pelo art. 86 da Constituição federal, aos Prefeitos aplicável (cfr. *Revista dos Tribunais*, vols. 189/903, 226/182, 234/

315, 235/317, 239/182, 246/279 e 249/282, êstes últimos do egrégio Tribunal Pleno). É certo que dêsse entendimento dissentiu o venerando acórdão *in Revista de Direito Administrativo,* vol. 45/349, do egrégio Tribunal Pleno, relatado pelo ilustre Desembargador O. Costa Manso; mas após essa decisão, voltou o egrégio Plenário à orientação anterior.

Na hipótese dos autos, o mandato do Prefeito Municipal de Bauru, ora apelado, teve início em 1952, para o quatriênio a se findar em 1955, inclusive. Nessa ocasião vigorava a Lei municipal nº 125, de 23 de março de 1948, que fixara os subsídios do chefe do Executivo municipal em Cr$ 68.000,00 anuais; lei essa de vigência prorrogada por não ter a Câmara Municipal elaborado nova lei fixadora dos subsídios para o quatriênio 1952-1955. Em 1º de fevereiro de 1952, já iniciada a legislatura, pela Lei nº 318, dessa data, foram majorados, e com efeito retroativo a partir de janeiro do mesmo ano, os subsídios do Prefeito, para Cr$ 144.000,00, incluindo verba de representação. E a seguir, pela Lei nº 464, de 9 de novembro de 1955, nova majoração para ... Cr$ 204.000,00, também com efeito retroativo a partir de janeiro dêsse ano, voltou a ser feita. Relativamente a esta última lei, a inconstitucionalidade é parcial, referente ao período entre janeiro e dezembro de 1955. Assim, atingiram ambos os aumentos de subsídios, a legislatura já em curso quando da promulgação das referidas leis; violando o preceito constitucional estabelecido como regra geral, de aplicação também aos Municípios."

Irresignado, o réu Nuno de Assis interpôs recurso extraordinário para êste egrégio Tribunal, que deixou de ser conhecido pelo venerando acórdão da lavra do eminente Sr. Ministro Barros Barreto, constante de fls. 175, com a seguinte ementa:

"Subsídios do Prefeito. Inconstitucionalidade de leis municipais, pela inalterabilidade dos subsídios durante a legislatura em curso. Ação pública provida. Inadmissível o recurso extraordinário."

A êste julgado o réu ofereceu embargos de divergência, que, pelo venerando acórdão de fls. 202, Relator o eminente Ministro Ribeiro da Costa, foram remetidos ao Tribunal Pleno para que êste apreciasse a tese de índole eminentemente constitucional, controvertida no caso. O eminente Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira proferiu o seu ilustre voto nos seguintes têrmos:

"De acôrdo com o voto do Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa, acolhido pelo Tribunal Pleno, conheço, preliminarmente, do recurso, em face do pronunciamento mesmo do Tribunal, ao receber os embargos.

E para julgamento do mérito, proponho, preliminarmente, o pronunciamento do Tribunal Pleno sôbre a constitucionalidade das mencionadas Leis municipais ns. 318, de 1952 e 464, de 1955, que elevaram, na mesma legislatura e durante o mandato do Prefeito, ora embargante, os seus vencimentos.

É o meu voto."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira (Relator) — Peço vênia a S. Exa. para dissentir. Tenho para mim que a norma contida no art. 86 da Constituição federal não é índole apenas doutrinária. Ela se reveste de caráter programático, constitui paradigma a ser observado pelos Estados e Municípios. Trata-se de regra salutar, de alta moralidade administrativa, que, estando inserta como princípio constitucional da União deve ser de observância obrigatória pelos Estados e Municípios. Com a devida vênia do eminente relator, reputo procedente a argüição.

Mantenho, em suma, o venerando acórdão do egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, por seus fundamentos, que se me afiguram jurídicos e irretorquíveis.

Rejeito, por isso, os embargos.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira (Relator) — Sr. Presidente, reza a Constituição federal, no art. 86:

"No último ano da legislatura anterior à eleição para Presidente e Vice-Presidente da República, serão fixados os seus subsídios pelo Congresso Nacional."

A Constituição poderia abranger, se assim quisesse, os Prefeitos e Governadores, dizendo: "... no último ano, para Presidente da República, Governadores e Prefeitos". Mas não diz; diz apenas "para Presidente e Vice-Presidente". Quanto aos Estados, estou contudo em que o princípio também se aplica com base no art. 18 da Constituição:

"Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição."

Estou em que, para os Estados, êles também deverão observar êste princípio estabelecido na Constituição e, portanto, as Cartas estaduais deverão inserir o mesmo princípio em relação aos membros das Assembléias Legislativas e ao Governador. Mas em relação aos Municípios, não, pois que a Constituição assegurou, de modo amplo, a autonomia municipal. No art. 28, estabeleceu a autonomia dos Municípios, assegurada pela eleição do prefeito, pela administração própria, no que toca ao seu peculiar interêsse, etc. Assim, em relação aos Municípios, a Constituição foi omissa completamente. Estou, assim, em que as Constituições dos Estados também poderiam e poderão estabelecer que os subsídios do Prefeito serão fixados nos mesmos têrmos que o são para Presidente da República e Vice-Presidente; e também que a lei orgânica pode o mesmo estabelecer a êste respeito.

O Sr. Ministro Ari Franco — Se a Constituição do Estado estabelece esta regra, não ofende a autonomia dos municípios?

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira (Relator) — Entendo que não. Mas concedo que possa a Constituição dos Estados estabelecer, em relação aos municípios, tal determinação. O certo é que, na hipótese, não o fizeram nem a Constituição do Estado, nem a Lei Orgânica.

No Rio Grande do Sul, a Constituição é expressa no sentido de que o subsídio do prefeito é fixado anualmente. É regra da Constituição do Rio Grande do Sul, que nunca foi argüida de inconstitucional. Sabemos que há desvalorização muito grande da moeda no Brasil e, às vêzes, a Câmara anterior, derrotada nas eleições, fixa um subsídio insignificante ao prefeito. No caso, eram quinze mil cruzeiros; passou para dezoito mil; depois para vinte e um mil. Não foi para enriquecer o prefeito em detrimento dos cofres municipais que as leis locais aumentaram, no caso, o subsídio do embargante.

O Senhor Ministro Ari Franco — O que interessa não é a importância, é o princípio. Podiam também ter baixado para dez mil, cinco mil, ou até mil.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira (Relator) — Na esfera federal, o clima é superior, não se fixam subsídios irrisórios para o Presidente da República, nem são majorados, para cupidez do Chefe do Executivo. Mas, na esfera municipal, com a vereação atrasada que temos, as Câmaras Municipais, muitas vêzes derrotadas nas eleições, vingam-se do prefeito, fixando-lhe o subsídio em nível ínfimo.

Com estas considerações é que entendo que a norma constitucional do art. 86 não se aplica aos Municípios. No caso, as leis locais do município altera-

ram o subsídio do prefeito, mas sem atentar contra o texto expresso da Constituição da República, em nenhum dos seus dispositivos, nem da Constituiçao estadual, nem da Lei Orgânica.

Pelo exposto, peço licença ao eminente Ministro Henrique D'Ávila para manter o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Sr. Presidente, quando foi elaborada a Constituição de 1946, os constituintes tiveram uma oportunidade histórica para definir melhor em que consiste a autonomia municipal. Mas, foram muito cautelosos; limitaram-se a certas providências, como já o havia feito a Constituição de 1934, relativamente a impostos, eletividade do prefeito, etc. Quanto, pròpriamente, à organização do serviço, continuou a vaga fórmula de 1891: define-se a autonomia em função do "peculiar interêsse" do Município.

Subsiste, pois, o problema de saber se determinada matéria, especificamente considerada, inclui-se, ou não, na autonomia dos municípios. Às vêzes ficamos numa fronteira mais ou menos imprecisa, que nos obriga a recorrer, ao raciocínio, a outros dispositivos ou princípios da Constituição.

É o que ocorre no caso presente. Para declararmos inconstitucional a lei do Município de Bauru, que aumentou o vencimento do Prefeito no curso do mandato, não havendo proibição na Constituição do Estado ou na Lei Orgânica dos Municípios, teríamos de considerar a referida lei ofensiva do princípio da independência e harmonia dos podêres, inscrito no art. 7º, nº VII, da Constituição federal.

O Sr. Ministro Cândido Mota — O Prefeito não é poder político. O poder político é de quem organiza o Estado.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Em trabalho anterior, onde me detive um pouco sôbre o assunto de autonomia municipal, procurei um critério doutrinário que me pudesse orientar nos casos mais complexos. O critério que me pareceu razoável (tendo em vista a índole da Constituição, que é, evidentemente, municipalista, a tal ponto que o Deputado Milton Campos, durante os trabalhos da Constituinte, aludiu à "ternura municipalista" da Assembléia), foi o seguinte: Se o ato municipal, que se discutir, ainda que inconveniente, fôr suscetível de correção pelo processo político, através das eleições que se seguirem, então devemos concluir em favor da autonomia municipal. O mecanismo da vida política oferece, em si mesmo, ampla possibilidade de correção dos erros eventuais. Quando se trata, porém, de providência definitiva, que, por exemplo, comprometa o erário do Município *ad aeternum* (como alienação de patrimônio municipal, isenção de impostos por prazo muito longo, etc.); quando se trata de uma providência inacessível ao poder corregedor do eleitorado, através das eleições, minha tendência era para admitir, na Constituição e nas leis estaduais, um moderado cerceamento das atribuições municipais, para garantia do interêsse público.

No caso presente, a medida questionada insere-se no primeiro grupo, isto é, na área administrativa em que é possível a correção através das eleições. Se a Câmara Municipal tiver abusado de sua competência, para favorecer o Prefeito, ou para prejudicá-lo, o povo decidirá, nas eleições subseqüentes, se deve louvar ou verberar o comportamento da Câmara, elegendo ou derrotando os candidatos de sua preferência.

Portanto, não vejo como, dentro da fórmula ampla da Constituição federal, apoiar-me, apenas, no princípio geral da independência de podêres, para condenar a questionada lei municipal de Bauru. Se fôr inconveniente, o próprio mecanismo da vida política permitirá sua correção. Opto, assim, pela autonomia municipal, pedindo vênia ao emi-

nente Ministro Henrique D'Ávila para acompanhar o voto do eminente Ministro Gonçalves de Oliveira. Rejeito a argüição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho — Rejeito a argüição de inconstitucionalidade, porque acho que não se aplica ao caso o art. 86, que se refere ao Presidente e Vice-Presidente da República; refere-se à composição de podêres políticos da República.

Aqui se trata de competência municipal, muito embora se divirja quanto ao significado político do município na teoria ou estrutura da Constituição da República, o município não tem organização política; êle é organizado pelo Estado. Tem auto-administração, mas não auto-organização.

De modo que, por essas considerações, estou inteiramente de acôrdo com os eminentes colegas que rejeitaram a argüição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Ari Franco — Sr. Presidente, o eminente Sr. Ministro Henrique D'Ávila, provàvelmente, conduziu a questão pela constitucionalidade. Mas, o problema não pode fugir àqueles lindes que foram postos pelos votos que se seguiram ao de S. Exa. embora possa surgir, em vez dêsse princípio, que é perigoso, uma atitude muito suspeitosa por parte das Câmaras Municipais.

Peço vênia, portanto, para acompanhar o eminente Senhor Ministro Relator, rejeitando a argüição de inconstitucionalidade.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: rejeitaram a argüição de inconstitucionalidade da lei municipal, contra o voto do Ministro Henrique D'Ávila.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa, na ausênca justificada do Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada. Relator: — o Exmo. Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira. Impedido o Exmo. Sr. Ministro Pedro Chaves.

Não tomou parte no julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Melo, pois não assistiu ao Relatório.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Henrique D'Ávila (substituto do Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti, que se encontra licenciado), Vítor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota, Ari Franco, Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa.