LEI — AUMENTO DE DESPESA — INDICAÇÃO DE RECEITA

— A falta de indicação de recursos, para ocorrer a despesa criada em lei, não é condição de sua validade, mas de executoriedade.

— Interpretação do art. 30 da Constituição de São Paulo.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Sebastião Simões de Lima *versus* Prefeitura Municipal de São Paulo
Recurso extraordinário n.º 53.291 — Relator: Sr. Ministro VILAS-BOAS

ACÓRDÃO

Relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário nº 53.291, de São Paulo. em que são recorrentes 1º) Sebastião Simões de Lima e outros; 2º) Farise Maherdani e recorrida Prefeitura Municipal de São Paulo:

Resolve o Supremo Tribunal Federal, pela sua 2ª Turma, conhecer e prover do recurso, *ut* notas taquigráficas.

Custas *ex lege*.

Brasília, 28 de maio de 1963. — *Hahnemann Guimarães*, Presidente. — *A. M. Vilas-Boas*, Relator.

RELATÓRIO

O *Sr. Ministro Vilas-Boas* — O Município de São Paulo ajuizou ação ordinária contra a Câmara Municipal de São Paulo, objetivando a declaração de nulidade da Resolução nº 8, de 1959, e conseguiu sentença favorável, que foi confirmada em grau de apelação e de embargos (fls. 457-472 e 516-517).

O caso é trazido ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal, mediante recurso dos intervenientes Sebastão Simões de Lima, Flávio Mendes Fernandi e Mauro de Alencar e Louvignac (fls. 521 e segs.), 539 e segs., bem como de Paulo de Azevedo Marques (fls. 534 e segs.) e Farise Maherdani (fls. 546 e segs.), em parte recebidos pelo insigne Presidente Otávio Lacorte (fls. 571-574).

A douta Procuradoria-Geral da República opina pelo provimento.

A Mesa.

VOTO

O *Sr. Ministro Vilas-Boas* (Relator) I — Ainda em complementação do relatório:

1. A questão abordada nas interposições de fls. 521-532 (nulidade da causa, por ter sido dispensado o litisconsórcio) está fora de conhecimento, porque foram elas rejeitadas pelo despacho de fls. 571-574, que, aliás, seria mantido se houvesse agravo.

2. Observo que, ao ensejo do saneamento do processo, o MM. Juiz resolveu trancar, por inviável, a demanda, do Município contra a Câmara Municipal.

Entretanto, a Quinta Câmara Civil mandou que ela prosseguisse, com êste argumento: "Há um dissídio administrativo, para o qual seria competente para julgar um Tribunal Especial do Contencioso Administrativo, se houvesse. O Poder Judiciário é então invocado para dirimir a questão entre as duas autoridades administrativas, representantes do Executivo e do Legislativo municipal.

Evidente que a apreciação do judiciário deve ater-se ùnicamente à legalidade do ato impugnado, sem entrar no mérito, que compreende as questões relativas ao acêrto, à justiça, à eqüidade, que dizem respeito mais a interêsse que a direitos. A análise da legalidade, doutrina Seabra Fagundes, tem sentido puramente jurídico. Cinge-se a verificar se os atos da Administração obedeceram às prescrições legais, expressamente determinadas, quanto à competência e manifestação da vontade do agente,

quanto ao motivo, ao objeto, à finalidade e a forma (*Contrôle dos Atos Administrativos*, págs. 174-175). Não se pode excluir da apreciação do Judiciário essas questões."

A sentença de fls. 336-355, que decretou a nulidade da Resolução número 8, de 1959, contém ligeira alusão a êsse provimento, que, aliás, não teve cunho definitivo, como é de fácil verificação.

3. No substancial, ela assim se orientou:

— "Não há dúvida que o ato administrativo consubstanciado na Resolução nº 8, de 1959, foi praticado pela forma legalmente estabelecida, isto é, mediante resolução, que é o ato por meio do qual os corpos legislativos, dispondo sôbre matéria de sua economia interna, organizam os seus serviços administrativos."

— Mas ... "a Resolução em questão foi elaborada ao arrepio das normas legais aplicáveis, por haver, inclusive, criado cargos e fixado sua remuneração, desrespeitando as normas e praxes orçamentárias".

—"E os atos administrativos, que executaram a mesma Resolução, foram praticados também, como principalmente se vê das razões de fls. 88 *usque* 103 como abuso de função e por motivos atentatórios do interêsse público, isto é, como vícios que afetam elementos essenciais dos atos administrativos, causando sua nulidade ou anulabilidade; dizendo tais vícios respeito a nomeações abusivas de funcionários pela Mesa anterior, quando iminente a cessação do mandato, nomeações que se fizeram sem a exigência do estágio probatório previsto pelo Decreto-lei nº 13.030, de 1942, com infração do art. 104 da Lei Orgânica dos Municípios, com a transferência de funcionários em prejuízo do serviço público, ou a passagem injustificada de outros para o quadro suplementar, etc."

— "Ademais, e como frisa o autor, realmente não havia disponibilidades hábeis ou recursos necessários para a satisfação da despesa decorrente da Resolução incriminada, não bastante dizer o seu art. 3º, como o fêz, que as despesas decorrentes correriam por conta de verbas próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário. Tôdas as despesas correm por conta de verbas próprias do orçamento, cumprindo assim haver saldo de verba ou crédito votado pela Câmara, maxime estando em meio à execução o orçamento. A Resolução, como se vê de seu art. 4º, entraria em vigor, como realmente entrou, na data de sua publicação, ou seja, em 25 de junho de 1959, e em tal época, como é evidente, já estava em meio à execução o orçamento aprovado no ano precedente. Logo, a Resolução, também neste passo, desobedeceu à regra preceituada nos arts. 76 e 81, numeração antiga, da Lei Orgânica dos Municípios, o último dos quais reproduz quase literalmente o art. 30 da Constituição estadual de 1947."

— "Por outro turno, *a suplementação ao necessário*, na realidade, não constitui recurso financeiro e nem poderia ter lugar, dada a inexistência de meios, o que aliás, como alega o autor, está expressamente demonstrado pela própria aprovação da Resolução nº 13, de 21 de outubro de 1959, pela qual a Câmara, por mero ato unilateral, alterou a lei orçamentária, com anulação parcial de verbas, tudo para, com os recursos provenientes das anulações, suplementar a verba 001.8000 — Pessoal Fixo do Orçamento vigente.

— "Dando às verbas do Pessoal Variável (001.8001), do Material Permanente (001.8002) e das Despesas Diversas (001.8004) destinação diversa da estabelecida na lei orçamentária, demonstrou a Resolução nº 13-59 a indisfarçável inexistência de recursos hábeis para a suplementação do Pessoal Fixo (verba 001.8000), o que conseqüentemente evidencia, de forma indisputável, que a Resolução nº 8, em questão, realmente contraveio ao disposto nos artigos 76 e 81, numeração antiga da Lei Orgânica dos Municípios."

— "Obtemperam os assistentes litisconsorciais, porém, que as leis orçamentárias para 1960 e 1961 incluíram as dotações suficientes à total cobertura dos encargos criados pela Resolução em questão, pelo que, então, estaria convalidada ou sanada aquela falta ou inexistência de recursos hábeis, sendo que, além disso, a própria Mesa da Câmara, ao tempo da gestão do Dr. Marcos Mélega, havia feito nomeações de acôrdo com a Resolução nº 8-59. Mas, na verdade, a proposta orçamentária para 1960 não havia incluído dotações suficientes àquela cobertura, sendo que por isso mesmo a Câmara introduziu modificação na despesa orçada pelo Executivo, alterando substancialmente a verba destinada ao pessoal fixo da Edilidade, o que motivou até voto oposto pelo Prefeito, que frisou, em suas razões, que a referida alteração se destinava às despesas com a reestruturação ilegal realizada através da Resolução número 8-59, que havia aumentado a despesa sem contar com os recursos financeiros hábeis para tanto. Ademais, de qualquer forma, até então, a malsinada Resolução, embora ilegal, estava como continua estar, em vigor, porque ainda não anuladas o que também justifica, quanto às nomeações, que a Mesa da Câmara fôsse obrigada a atendê-la.

4. O Exmo. Sr. Desembargador Góes Nobre, cujo voto deu oportunidade aos embargos desprezados pelo acórdão recorrido, encarou o caso sob dois aspectos, precisamente como fôra proposto: a) *quebra do princípio de isonomia*, por terem sido fixados por funcionários da Edilidade vencimentos mais altos do que os atribuídos aos ocupantes de cargos semelhantes da Prefeitura; b) *falta de indicação* na Resolução, dos meios hábeis para provimento dos novos encargos, não bastando para isso a fórmula genérica que nêle ficou adotada como aceito a possível suplementação.

Entretanto, o Terceiro Grupo de Câmaras Civis, à exceção do insigne Magistrado, manifestou-se, irredutivelmente, no sentido da nulidade, pois "manter a Resolução nº 8 significaria flagrante violação dos artigos 73 e 75 da Constituição de 1946 e do art. 81 da Lei Orgânica dos Municípios Paulistas".

Acrescentou, incisivamente: "Nem era possível invocar a posterior resolução da Câmara nº 13, de 12-10-59, para suprir e sanar dita falha. Pois dita resolução alterara a lei orçamentária, sem a indispensável participação do executivo, o que a tornava inteiramente inaproveitável. Tão pouco se podia convalidar a falha, dizendo que outras resoluções municipais e, até, leis do Estado tinham adotado a mesma linguagem da resolução impugnada, no referente à indicação das verbas da despesa nova. E que, se tinham feito passíveis, eram da mesma censura, e não podiam, jamais, justificar a mantença de êrro idêntico posterior."

5. Os apelos dirigidos pelos litisconsortes a esta Côrte Suprema, fôlhas 539-546 e 548-560, tem por fundamento:

a) o de Sebastião Simões de Lima, Flávio Mendes Bernardi e Mauro de Alencar e Louvignac, infração das regras dos arts. 73 e 75 da Constituição da República, do art. 11 — § 3º — do Decreto-lei Federal número 2.416 e do artigo 4º do C.P.C.;

b) o de Farise Maherdani, violação dos artigos 6º — nº VII, *b*, 22 e 36 da mesma Constituição, do artigo 46 do Código de Contabilidade Pública (aplicável aos Estados e Municípios, *ex vi* do art. 5º, XV — *b*, do Magno Diploma) e do art. 4º do C.P.C.

Invocam ainda os Recorrentes jurisprudência a confronto.

II — *Voto, pròpriamente*

Digo, sinceramente, em têrmos curtos, o que se parece:

1. Noto, *data venia*, que os ilustres Julgadores, exceto um, incorreram na *infeliz* culpa de enfrentar o problema muito de perto, preocupando-se mais com a moralidade do caso do que com

o modo por que fôra a matéria deduzida em juízo.

Se houvessem permanecido atentos à regra do artigo 4º do Código de Processo Civil (isto é: se operassem, simplesmente, na medida em que o pedido fôra articulado), certamente chegariam a outra conclusão, rigorosamente jurídica.

2. Qual o assento da demanda? Não custa repetir: inobservância do princípio de uniformidade de tratamentos e não-provimento de recursos para satisfação do aumento de despesa. Sòmente isso.

Com essa base, que não podia ser reforçada sem quebra daquele preceito essencial, a causa devia sair. E, todavia, foi julgada procedente.

3. As Câmaras e Assembléias Legislativas aparelham as respectivas secretarias, a seu critério, mediante resoluções declaradamente regimentais. É uma tradição expressa no art. 40 da Constituição da República, de que não destoa a do Estado (artigo 21) e, como se demonstra, a disposição correspondente da Lei Orgânica dos Municípios Paulistas.

Se tal organização é de atribuição exclusiva e peculiar, evidentemente não seria obrigatória, sob pena de nulidade, a equiparação dos funcionários do Legislativo aos do Executivo, em padronização e vencimentos.

Como condicionar, portanto, a validade da Resolução nº 8 a uma relação do equilíbrio que não resulta da lei nem dos princípios?

4. Por outro lado a iniciativa atribuída ao Chefe do Govêrno quanto às leis que aumentem vencimentos ou criem cargos, literalmente excluída quanto a essas deliberações regimentais (artigo 67, § 2º) como na Estadual (arts. 21 e 22), não é ponto capital, *simili ratione*, para que se ponha tacha de vício insanável em uma Resolução que, convalescida por leis orçamentárias posteriores, produzir efeito em dois ou três exercícios como se mostra.

5. Também não se preteriu o requisito de suprimento de fundos para ocorrer à majoração, pois, ao contrário, fôra explicitamente cumprido por forma idônea, aliás condicente com a jurisprudência desta Côrte Suprema que os Recorrentes indicam.

6. Por fim — e aqui está o mais forte motivo do provimento que vou dar —, não há ação anulatória de norma legal. Uma lei não se rescinde judicialmente, como um ato administrativo qualquer. Pode, sim, ser desprezada na lide, se inconstitucional, mas a verificação da antinomia e a declaração de que não tem fôrça operante não pertencem a uma Câmara ou Grupo, senão ao Tribunal na plenitude da sua composição (art. 200 da Constituição).

Excepcionalmente mediante representação do Procurador-Geral da República, como providência preparatória da intervenção da União no Estado, pode o Supremo Tribunal Federal pronunciar anticonstitucionalmente *in abstrato* (Constituição, art. 8º). Mas, tão-sòmente êle.

7. Conheço dos recursos e dou-lhes provimento, para que subsista, com a cassação do julgado recorrido à Resolução nº 8 indevidamente anulada.

VOTO

O Sr. Ministro Vitor Nunes Leal — Sr. Presidente, a Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 30, dispõe: "Nenhuma lei que crie ou aumente despesa será sancionada sem que dela conste a indicação de recursos hábeis para prover aos novos encargos."

Parece-me que o problema principal é saber se se aplica em relação a despesas o critério que temos adotado no tocante à receita. Quando uma lei cria ou aumenta tributo, sem previsão orçamentária (Constituição federal, art. 141, § 34), não declaramos a lei inválida ou inaplicável; declaramos inválida a co-

brança no exercício correspondente. Desde que, em orçamentos ulteriores, figure a previsão, a lei tributária terá aplicação, sendo legítima a cobrança. São os dois requisitos cuja conjunção a Constituição federal exige para a validade da cobrança: lei fiscal e previsão orçamentária.

A Constituição de São Paulo diz que nenhuma lei, se não houver indicação de recursos, será sancionada. Se o fôr não poderemos declarar inválida a lei. Parece razoável adotar-se o mesmo critério que emerge, em relação às leis tributárias, do artigo 141, § 34, da Constituição, Assemelhadas as situações, a doutrina deve ser a mesma. Se a condição suspensiva da execução da lei é a falta de recursos, uma vez que se realize essa condição em orçamento ulterior, não há razão para se não executar a lei.

Creio que é a primeira vez que discutimos o problema no tocante à despesa. Parece-me que a interpretação acima — sustentada nos autos pelo ilustre Professor José Frederico Marques — é perfeitamente razoável. A indicação de recursos orçamentários, no caso, é um ato-condição de quê? Da validade da lei? Não. Da sua executoriedade. Uma vez cumprida a condição, a lei se torna exeqüível.

Pelas razões expostas, Sr. Presidente, também conheço do recurso e lhe dou provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: A Turma unânimemente conheceu do recurso e lhe deu provimento.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Hahnemann Guimarães.

Relator o Exmo. Sr. Ministro Vilas-Boas.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Vítor Nunes, Vilas-Boas e Hahnemann Guimarães.

Ausente, licenciado, o Exmo. Senhor Ministro Ribeiro da Costa.