AÇÃO POPULAR — FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO DE VEREADOR

— O ato sujeito a ação popular, além de lesivo ao patrimônio público, deve ser nulo ou anulável.

TRIBUNAL DE ALÇADA DE SÃO PAULO

José dos Santos e outros *versus* Prefeitura Municipal de Araraquara

Apelação cível nº 74.148 — Relator: Sr. Desembargador HÉLIO HELENE

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível nº 74.148, da comarca de Araraquara, em que são apelantes José dos Santos e outros, Paulo Pellicci Alves Aranha e a Câmara Municipal de Araraquara e outros e apelados os mesmos e a Prefeitura Municipal de Araraquara:

Acordam, em Terceira Câmara Civil do Tribunal de Alçada, adotado o relatório de fls., conhecer dos recursos, contra o voto do revisor; e, por unanimidade, negar provimento à apelação dos autores e dar provimento à apelação da Câmara Municipal e dos vereadores, para julgar improcedente a ação, *in totum*.

Custas como de direito.

1 — José dos Santos e outros propuseram ação popular contra o Município de Araraquara, visando anular a Resolução nº 39, de 31 de outubro de 1963, da Câmara Municipal, na parte referente à fixação dos subsídios dos vereadores.

Na contestação argüiu o réu, entre outras alegações, a de que a ação deveria ter sido proposta contra a Câmara Municipal, pelo que foi esta citada para integrar a lide.

2 — Pouco depois, o Dr. Paulo Pellicci Alves Aranha ajuizou idêntica ação, contra a Câmara Municipal e seus vereadores, visando os mesmos objetivos e, ainda, os de restituição, pelos vereadores, dos subsídios percebidos por fôrça daquela resolução, e também a suspensão do pagamento dos subsídios fixados pela anterior Resolução nº 10, de 1961, até que a Câmara passe a efetuar sessões diárias.

3 — A cada uma das ações foi dado o valor de Cr$ 100.000 (fls.), sendo elas mandadas reunir pelos despachos de fls.

4 — Processado o feito, com saneador irrecorrido a fls., cum juntada de documentos e inquirição de testemunhas em audiência, o MM. Juiz, em sentença, repeliu as argüições referentes à nulidade da Resolução nº 39, mas julgou a ação procedente, em parte, tão-só para determinar a suspensão da percepção dos subsídios dela decorrentes, até que seja regulamentada a mesma resolução, destacando-se a parte variável da remuneração e estipulando a forma de sua percepção.

5 — Apelaram os autores, pleiteando a reforma da sentença, para verem julgada a procedência da ação. E apelaram a Câmara Municipal e vereadores pleiteando a reforma da sentença, na parte em que determinou a suspensão de pagamento de subsídios até sua regulamentação.

6 — Preliminarmente, toma-se conhecimento dos recursos, por entender a maioria da turma julgadora que o valor dado a cada uma das ações (Cr$ 100.000) sujeita-os à competência dêste Tribunal, contra o voto do Exmo. Sr. Ministro Revisor, para quem o benefício patrimonial pretendido pela ação — o não pagamento dos subsídios fixados — ultrapassa de muito essa alçada, induzindo à competência recursal do egrégio Tribunal de Justiça.

7 — No mérito, e já agora por unanimidade de votos, nega-se provimento à apelação dos autores, pelos seguintes fundamentos.

Embora atendidos os pressupostos processuais da ação e embora se haja admitido a ação popular antes mesmo de sua regulamentação, é de doutrina e de jurisprudência que não basta à procedência da ação que o ato incriminado seja lesivo ao patrimônio público, aspecto em que tanto insistem os apelantes. É mister, também, que seja nulo ou anulável (cf. Desembargador Paulo Barbosa de Campos Filho, *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 38/1; Desembargador José Frederico Marques, *in Revista dos Tribunais*, volume 181/836).

8 — Como se vê dos autos, os edis araraquarenses, pela Resolução nº 10, de 22 de fevereiro de 1961, fixaram, para vigorar na legislatura a se iniciar em 1º de janeiro de 1964, subsídios aos vereadores consistentes em uma remuneração fixa de Cr$ 20.000 mensais e numa gratificação de Cr$ 500 por sessão a que comparecerem.

Posteriormente, pela Resolução nº 39, de 31 de outubro de 1963 (que é a resolução impugnada) e sempre para vigorar a partir de 1º de janeiro de 1964, elevaram a remuneração para 2 vêzes o salário-mínimo vigente na localidade.

9 — A primeira objeção, no plano legal, que os autores argúem contra a Resolução nº 39 reside no fato de que, embora destinada a vigorar na legislatura imediata, foi ela votada em fins de outubro de 1963, qundo já eram conhecidos os resultados das eleições de 6 do mesmo mês, para renovação da Câmara, sendo que a deliberação foi tomada com a presença de 12 vereadores (o número total de membros da Câmara é 19), dos quais sete estavam reeleitos para a legislatura seguinte e um

é filho de vereador eleito na mesma ocasião.

Assim sendo, pretendem os autores que os vereadores legislaram em causa própria ou de parente e a isso estavam impedidos por fôrça do disposto no art. 40 da Lei Orgânica dos Municípios (aliás, art. 46, com redação determinada pelo art. 2º da Lei nº 2.081, de 1952), redigido nos seguintes têrmos: "Os vereadores presentes à sessão não poderão escusar-se de votar; deverão, entretanto, abster-se de opinar ou votar em assunto de seu interêsse particular, do interêsse de pessoas de que sejam procuradores ou seus representantes, e de parentes até o terceiro grau civil".

10 — Não procede, todavia, a objeção. A fixação dos subsídios dos vereadores, quando cabível, é da competência privativa da Câmara (art. 40, nº III, da Lei Orgânica). E a única norma restritiva, quanto ao tempo, é a do art. 37 da mesma lei: "a remuneração será fixada em cada legislatura para a subseqüente".

Ora, como diz o Dr. Antônio Tito Costa (*O Vereador e a Câmara Municipal*, edição 1964, pág. 109), "legislatura é o tempo que vai do início do mandato até o seu término; ou o tempo de duração dos mandatos de cada eleição".

Assim, pois, se a resolução foi aprovada, enquanto não extinta a legislatura, nada há a objetar quanto à oportunidade da aprovação. É certo que o Regimento Interno da Câmara poderia estatuir normas complementares a respeito, evitando que proposições da espécie fôssem votadas após a realização das eleições renovatórias da edilidade. Inexistindo, porém, tais normas regimentais, não há como restringir, no tempo, a competência que a Lei Orgânica assegura à Câmara.

A norma legal só exige, em consonância, aliás, com o que sucede com os subsídios dos parlamentares estaduais e federais, que a fixação se faça numa legislatura, para vigorar na subseqüente (cf. Constituição do Estado, art. 19; Constituição federal, art. 47). E anote-se, de passagem, que, quanto aos deputados federais e senadores, determina a Constituição que a fixação se faça no fim de cada legislatura (cf. Constituição federal, art. 47, § 2º).

11 — Visto que não há objeção quanto à época em que foi expedida a Resolução, cabe examinar se os vereadores reeleitos e o filho de um vereador eleito estariam impedidos de votar tal Resolução, nos têrmos do art. 46 da Lei Orgânica, citado.

Tal impedimento não é de reconhecer-se.

Primeiramente, pondere-se que a hipótese de que um vereador venha a perceber na legislatura subseqüente subsídios em cuja fixação participou, é conseqüência da permissão constitucional de reeleição. Assim, admitir como obrigatório o seu impedimento nesse caso, pode levar à impossibilidade de deliberação sôbre o assunto, se os vereadores, em sua maioria, forem reeleitos, hipótese esta que nada tem de absurdo.

Depois, o art. 46, na parte que possa aplicar-se ao caso, dispõe que deve abster-se de votar o vereador em assunto de seu interêsse particular ou de parente até o 3º grau.

A expressão "interêsse particular" não pode ser entendida com a latitude pretendida.

Interêsse particular é aquêle que pertence ou é peculiar a determinada pessoa. Só no caso de uma proposição que se refira a um interêsse dessa ordem, está o vereador no dever moral de abster-se de votar. Não, porém, no caso de medidas tomadas em razão de interêsse geral, ainda que o atinjam.

Ora, a remuneração dos mandatos legislativos se apóia em razões de interêsse público, pois — segundo alegam os que a defendem — é tida como garantia de que os postos eletivos não fiquem restritos aos possuem bens de fortuna e que, assim, podem afastar-se de suas atividade remuneradas.

De sorte que a fixação de subsídio não tem em vista êste ou aquêle edil, mas to-

dos os que venham a exercer o mandato durante a legislatura, titulares ou suplentes, e tanto basta para excluir a denominação de interêsse particular.

12 — Demais, outra razão impede de reconhecer a ilegalidade da votação, em face do art. 46, por nela terem tomado parte os vereadores indicados na ação. É que êsse dispositivo tem antes o sentido de uma recomendação ao vereador para que se abstenha de votar nos casos indicados. E tal é a redação que deixa, sem dúvida, uma margem de apreciação subjetiva, que envolve questão de fôro íntimo.

Por analogia, examine-se o art. 204 do Regimento da Assembléia Legislativa do Estado, que contém disposição semelhante e que, no parágrafo único, prescreve que "o deputado que se considerar atingido pela disposição dêste artigo comunicá-lo-á à Mesa"...

Assim, se o vereador não se considera impedido e participa da votação, não traz a esta vício substancial que a anule.

Por terem, também, analogia com a hipótese, examinem-se as seguintes consideração do Dr. Hely Lopes Meireles, sôbre os atos praticados por vereador incompatibilizado para o exercício da função: "Questão correlata ao impedimento é a de saber-se se os atos praticados por vereador incompatibilizado para a função, mas no exercício do mandato, são válidos ou nulos. A nosso ver, são válidos. E assim se nos afigura porque a legitimidade da atuação do vereador na Câmara decorre de sua investidura pela posse, na cadeira. Ora, enquanto permanecer investido na função de vereador, seus atos praticados nessa qualidade, são válidos, porque válido é o seu exercício até a desinvestidura, por licenciamento, afastamento judicial, ou cassação do mandato pela Câmara" (*Direito Municipal Brasileiro*, 2ª edição, páginas 602/603).

13 — A segunda objeção, de ordem legal, argüida contra a Resolução nº 39 é a de ter adotado como critério de cálculo da remuneração o valor do salário-mínimo. Entendem os autores que a variabilidade dêste atenta contra a exigência legal de fixação do subsídio.

Também, aqui, não assiste razão aos autorse. O recurso ao valor do salário-mínimo, como critério de cálculo, tem sido últimamente usado, como forma de correção da progressiva desvalorização da moeda nacional. Já encontra precedentes na própria matéria de que se cuida. Haja vista a Resolução nº 332, de 8 de novembro de 1962, da Assembléia Legislativa do Estado, que fixa os subsídios dos deputados e os do Governador do Estado, com base no salário-mínimo. Tal critério é, até, recomendado pelos Drs. Antônio Tito Costa e Hely Lopes Meireles, nas suas obras já citadas (respectivamente, págs. 117 e 606).

No caso, ademais, não há ilegalidade porque a adoção do critério parte do órgão que tem competência para fixar e que poderá, assim, revogá-lo, na primeira oportunidade. Dentro dessa competência incontrastável, nada lhe impede de fazer a fixação com o auxílio de um fator de cálculo objetivo e do conhecimento geral.

14 — Quanto à pretensão de que os subsídios sejam pagos depois que a Câmara passe a funcionar em sessões diárias, também é inacolhível. A fixação do número de sessões é matéria regimental e, assim, se inclui entre as *interna corporis*, insuscetíveis de apreciação judicial, em seu mérito.

15 — Já na audiência, o autor Dr. Paulo Pellicci Alves Aranha trouxe argumentos novos, a saber: que a Resolução nº 39 é nula porque a própria Resolução nº 10 seria nula, porque não votada ao fim da legislatura; que o aumento de despesa sobreveio após aprovado o orçamento; e finalmente — embora não formulado o argumento de modo expresso — que, pôsto o orçamento preveja a receita de ..... Cr$ 500.100.000, as rendas municipais não atingiriam aos Cr$ 300.000.000, mínimo fixado na Lei Orgânica para que os mandatos possam ser remunerados.

16 — O MM. Juiz recusou-se a examinar tais argumentos, sob alegação de que sua apresentação sòmente. na audiência en-

volve alteração da causa *petendi*. Tem razão o digno Magistrado. Ainda assim, podem anotar-se, sôbre os novos argumentos, as seguintes considerações.

Quanto ao primeiro, é de todo improcedente porque a Lei Orgânica, como se demonstrou acima, não determina, dentro da legislatura, época em que se deva deliberar sôbre subsidios.

No que respeita ao segundo — o da não previsão orçamentária do aumento da despesa — além de depender de prova, considere-se que a insuficiência quantitativa da verba consignada poderá ser suprida, oportunamente, por reforço, pelas vias legais. A não admitir assim, teriamos de exigir que a fixação dos subsidios se fizesse antes da aprovação do orçamento, exigência que nem a Lei Orgânica, nem nenhuma outra faz.

E quanto ao terceiro argumento — que importa alteração do suporte fáctico do pedido — exige uma demonstração analitica das rubricas da receita que se consideram renda municipal, demonstração sôbre a qual teria de ser ouvida a ré. Assinale-se, porém, que o limite de Cr$ 300.000.000 foi estabelecido pela Lei estadual nº 7.895, de 15 de maio de 1963. Assim, ao ser votada a Resolução nº 10, de 1961, estava em vigor o limite de Cr$ 50.000.000, decorrente da Lei nº 3.627, de 6 de dezembro de 1955.

17 — Quanto à apelação da Câmara Municipal e vereadores, dá-se-lhe provimento, também por unanimidade. Isto porque a Resolução nº 39 não revogou a de nº 10. A mais recente, apenas, elevou a remuneração, e a leitura da mais antiga mostra que a remuneração é o nome dado à parte fixa do subsidio. Daí, ao menos do ponto de vista legal, a desnecessidade de nova regulamentação.

18 — Do exposto, nega-se provimento à apelação dos autores e dá-se provimento à da Câmara Municipal e dos Vereadores, para julgar a ação improcedente *in totum*.

São Paulo, 6 de julho de 1965. — *Young da Costa Manso*, Presidente com voto, vencido na preliminar de conhecimento dos recursos. — *Hélio Helene*, Relator. — *Carmo Pinto*.