CÂMARA DE VEREADORES — SUBSÍDIOS — QUESTÃO INTERNA CORPORIS *— AÇÃO POPULAR*

— Cabe ação popular para anular resolução de Câmara de Vereadores sôbre realização de sessões e pagamento de subsídios.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Câmara Municipal de Santos, Aristóteles Pereira e outros, Agostinho Ferramenta da Silva e outros *versus* Célio Rodrigues Pereira.
Recurso extraordinário n.º 60.422 — Relator: Sr. Ministro TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer do recurso, mas lhe negar provimento, declarando-se inconstitucional a Resolução n.º 133, de 14 de novembro de 1961, da Câmara de Santos.

Brasília, 29 de maio de 1968. — *Luís Gallotti,* Presidente. — *Temístocles Cavalcânti,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Temístocles Cavalcânti — A Câmara Municipal de Santos, por meio da resolução n.º 133, de 14-11-61, alterou o seu dispositivo regimental para que cada uma das partes de cada sessão ordinária fôsse considerada sessão autônoma.

Êste procedimento provocou uma ação popular promovida pelo Dr. Célio Rodrigues Pereira, que pedia a condenação dos Vereadores a devolverem o que haviam, ilegìtimamente recebido.

Houve contestação e reconvenção da ré, e afinal o juiz julgou a ação procedente porque a Lei Orgânica dos Municípios estabelece normas de fixação de subsídios, inclusive que o aumento só pode vigorar para nova legislatura.

O Tribunal confirmou a sentença pelo acórdão de fls. 199.

Foram manifestados três recursos extraordinários.

O *primeiro* a fls. 209, pela Câmara Municipal de Santos, com fundamento nas letras *a* e *d,* do permissivo constitucional. In-

voca o art. 40 da Constituição de 1946 e um acórdão divergente que "admite na legislatura em curso, por constitucional, forma diversa de pagamento de *jeton* (*R. T.* 296/582).

O *segundo*, é dos Vereadores, com fundamento na letra *a*, e invoca, sem mencionar o preceito, a autonomia dos Municípios.

O *terceiro*, por alguns Vereadores que se reportam ao recurso da Municipalidade.

Ali se transcrevem, para justificar, os atos visados pela ação popular (fls. 210) e se menciona acórdão do próprio Tribunal de São Paulo.

A douta Procuradoria-Geral da República opinou pelo conhecimento e provimento do recurso, trazendo a seu favor a decisão dêsse egrégio Tribunal no recurso extraordinário n.º 49.450:

"Inconstitucionalidade da Lei Constitucional n.º 3, do Estado de Minas Gerais, na parte em que privou os Municípios de liberdade de subsidiarem os Vereadores da maneira que achassem mais convenientes. Art. 28 da Constituigão federal".

VOTO

O Sr. Ministro Temístocles Cavalcânti (Relator) — Conheço do recurso por ter sido invocada matéria constitucional, relativa à autonomia dos Municípios e das Câmaras para dispor a respeito do seu Regimento Interno e interêsse de sua economia. E pela apontada divergência da jurisprudência.

Trata-se, portanto, de matéria constitucional.

Duas questões preliminares devem ser examinadas:

1.ª — O cabimento da ação popular para atender os objetivos visados na demanda;

2.ª — se a questão é *interna corporis*, vedada ao exame judicial.

Transpostas essas duas preliminares, é que cabe examinar a legitimidade ou não do aumento realizado pela Câmara através do desdobramento das sessões e dos *jetons*.

1.º — *Quanto a ação popular.*

O acórdão recorrido a fls. 203 declara, em relação ao assunto, o seguinte:

"O § 38, do art. 141, da Constituição federal, criou a ação popular, como um remédio destinado a obter a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio público.

É titular dêsse direito subjetivo público qualquer cidadão, que, para lograr êxito na demanda, deverá provar a ilegitimidade do ato e o seu caráter de lesivo do patrimônio da comunidade, em seu amplo sentido (Heli Lopes Meireles, *Direito Municipal Brasileiro*, vol. II, p. 935-941).

A sua finalidade é obter a adequação (mediante a intervenção do juiz) da autoridade pública às normas que limitam a sua ação (Constantino Mortati, *Intituzioni di Diritto Pubblico*, 6.ª ed., 1962, p. 703-703).

E, na hipótese, como bem demonstra o decisório inferior, todos os requisitos da ação estão provados, de sorte que os apelos desmerecem guarida".

Efetivamente não é esta a primeira ação popular proposta com êste mesmo objetivo.

Referem-se os autos a outra proposta contra a Câmara Municipal de Campinas, e outras existem com certeza. Notadamente, a julgada por êste egrégio Tribunal sôbre hipótese semelhante, em 1959.

A ação popular foi criada pela Constituição desde 1934 e reiterada nas novas Constituições (art. 113, n.º 38 — 141, § 38 e 150, § 31 — omissa a de 1937), e regulamentada pela lei.

A ação popular regulamentada pela Lei n.º 4.717, de 29-6-65, tem um conteúdo político, porque investe o seu titular, na expressão de Seabra Fagundes (*Revista de Direito Administrativo*, 6/17), do exercício de um direito público subjetivo.

Paulo Barbosa de Campos Filho (*Revista de Direito Administrativo*, 38/16) encontra na ação popular uma substituição processual e não uma representação. Há na pessoa do autor uma coincidência com o interêsse coletivo e a substituição processual se dá na pessoa de quem pode se apresentar como o autor de uma ação direta de nulidade do ato lesivo, isto é, o próprio poder público.

É a opinião generalizada, aceita por processualistas como Chiovenda (*Instituições*, vol. II p. 350) Carnelutti (*Sisteme*, vol. I, p. 381) ou administrativas como Zanobini (*Corso*, 1949, p. 319), Cino Vitta (*Diritto Amm.*, 1948, I, p. 197), Bielsa.

No dizer de Jellinek a função do juiz é compelir o Estado a realizar a ordem jurídica.

A Lei n.º 4.717, de 1965, deu a ação popular certa amplitude, ela se destina especìficamente à anulação de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados, etc.

Considerou como patrimônio todos os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico.

Patrimônio é tomado em sentido amplo, compreendendo ainda direitos que não se referem aos bens, mas abrangem a aplicação de dinheiros públicos e que envolvem direitos de valor econômico.

A violação dêsses direitos, por ilegal, ou por descumprimento da Constituição, podem ser anulados por meio da ação popular.

É o que bem demonstra José Frederico Marques, em excelente estudo sôbre o assunto (*Revista de Direito Administrativo* 52/46).

A *segunda* questão preliminar é se a matéria é *interna corporis*, por fôrça do disposto nos arts. 40, da Constituição de 1946, e 32, da de 1967.

É preciso, entretanto, desde logo admitir que êsses preceitos constitucionais só se referem expressamente ao Regimento Interno — Organização — Polícia e Provimento de Cargos. A questão do subsídio consta de outro artigo.

Por outro lado, em relação aos Municípios, a garantia autônoma só se refere à existência obrigatória de uma Câmara de Vereadores, à sua eletividade, mas não exclui os Municípios como os Estados das normas federais.

Trata-se, aqui, de saber se o preceito da Constituição federal que só permite o aumento de subsídios para a *próxima legislatura* é aplicável ao Município, senão na preeminência da Constituição federal para regular matéria que impõe procedimento comum nas três áreas — Federal, Estadual e Municipal.

A nossa jurisprudência se orienta nesse sentido, notadamente nas numerosas representações de que conheceu êste egrégio Tribunal, desde o exame da constitucionalidade da reforma Constitucional de 1926 (*Pandectas Brasileiras*, Espínola, vol. I). A jurisprudência americana não diverge, e ali se discutiu e o *quorum* exigido para votação é dos membros presentes ou dos membros da Casa (*National Prohibition Cases* 1920). Se o processo de ratificação de uma emenda Constitucional foi regular (*Leser versus Garnett* — 1922). O poder de ratificação do Congresso e os seus limites (*Dillon versus Gloss* — 1922) e tantos outros.

Em outra oportunidade (*Do Contrôle de Constitucionalidade*, p. 190) já havíamos fixado ponto de vista doutrinário sôbre o assunto, no sentido de afastar a questão *interna corporis*, como obstáculo ao exame judicial quando estabelecida controvérsia judicial e quando existe o exercício de um direito subjetivo, mesmo de natureza pública que traça ao Judiciário a questão de direito (Nossa *Constituição Federal, Comentada*, vol. IV, p. 206).

Os próprios recorrentes não fogem ao debate.

A própria natureza da ação popular, fundada no exercício de um direito público subjetivo, em um processo de substituição que investe o autor da ação de certas prerrogativas públicas, facilita a solução da controvérsia sôbre êsse ponto, levando a excluir a hipótese *interna corporis* para admitir um amplo exame da constitucionalidade do ato.

Tenho, assim, como admissível a ação popular para atingir os objetivos, visados pelo autor, em face da jurisprudência, e excluir o obstáculo *interna corporis*, para admitir o exame da constitucionalidade do ato.

No mérito — A ação é proposta, porque, pela resolução n.º 133, de 14-11-61, a Câmara de Vereadores decidiu modificar o horário e o critério de suas sessões e cada sessão que antes era um todo só, dividida em três partes, isto é, em três sessões, cada uma corresponde a uma das partes das antigas sessões.

Assim, as sessões que antes se dividiam em:

1.ª — expediente — projetos de lei e requerimentos;

2.ª — grande expediente;

3.ª — discussão e votação da ordem do dia, cada parte de 90 minutos com um só *jeton* · dividiu-se em três sessões: *expediente, grande expediente* e *votação*, percebendo os Vereadores *jetons* pelo comparecimento em cada uma.

Assim, os subsídios que eram mensalmente, com o comparecimento integral de .... CrS 28.000, passaram a CrS 56.000.

A Constituição federal dispunha em seu art. 47:

"Que a ajuda de custo e o subsídio serão fixados no fim de cada legislatura".

E o art. 35 da atual — repete e princípio de forma mais explícita — "para a legislatura subseqüente".

A Lei Orgânica dos Municípios de São Paulo (art. 34) tem o mesmo dispositivo.

Ora, quando a Constituição se refere a subsídio pressupe o todo — a parte fixa

e a variável, porque, assim, o determina a Constituição.

O aumento da parte variável, por via oblíqua, pelo desdobramento das sessões, de forma contrária à tradição de nosso sistema parlamentar, é uma frontal violação da norma que proíbe o aumento do subsídio. Êsse aumento não é sòmente qualitativo, isto é, em relação ao seu montante, não é pela convocação de sessões extraordinárias, não é pelos numerosos métodos usados para multiplicar as vantagens, mas com o aumento também para o trabalho. Trata-se de um processo de deformação do mecanismo institucional, multiplicando o subsídio com o mesmo trabalho, porque cada sessão passa a valer, na realidade, três vêzes mais.

O que se altera é a base para o cálculo do subsídio, que se multiplica por um artifício que colide com tôda a tradição do nosso direito parlamentar.

A divisão da sessão obedece a um processo lógico que se completa com o conjunto das diferentes partes — *grande expediente, expediente e votação.*

Uma sessão sòmente com o *grande expediente,* ou com o *expediente,* ou com a *votação,* não é uma sessão completa, ou porque não há expediente, ou porque não se discute, ou porque não se vota.

É um artifício que visa o locupletamento pecuniário do Vereador e cuja inconstitucionalidade decorre do aumento indevido do subsídio, através de processos ilícitos, durante a legislatura.

Foi para evitar abusos dessa natureza, que a Constituição dispôs expressamente, que os subsídios só poderiam ser aumentados para a Legislatura subseqüente.

Em hipótese muito semelhante decidiu êste Supremo Tribunal Federal no acórdão — recurso extraordinário n.º 40.982, com a seguinte ementa:

"Exigindo a fixação do subsídio bem como a ajuda de custo, no fim de cada Legislatura, a Lei Básica quis preservar o Legislador da pecha de legisclar em causa própria, deixando-se influenciar pela cobiça que é sentimento fatal à natureza humana e, do ponto de vista jurídico, simplesmente imoral. Assim é que defeso ao Legislador, por artifício, desdobrar o subsídio, dando-lhe a designação que lhe pareça mais consentânea ou mais sonora, a fim de aumentá-lo (*R.F.,* 195/133 — recurso extraordinário número 40.982 — Relator Ministro Barros Monteiro)".

Ação popular proposta em Pernambuco contra a instituição de uma *representação extra cumulada ao subsídio.*

A sentença e o Tribunal julgaram a ação popular procedente.

Tenho como bem decidido pelo Tribunal recorrido, pois, que é evidente, a meu ver, a inconstitucionalidade da resolução número 133.

A nulidade do ato que aumentou a despesa Municipal que não é grande, mas poderia ser enorme, decorre da sua inconstitucionalidade.

Conheço do recurso e lhe nego provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flôres — Sr. Presidente, estou inteiramente de acôrdo com o voto do eminente Relator, não só pelo conhecimento que S. Exa. tomou do recurso, em face do dissídio, como também pela ordem das questões que S. Exa. opôs e a fundamentação que deu a cada uma.

Adoto, no meu voto, as considerações do voto do eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Adauto Cardoso — Sr. Presidente, o aumento viola o art. 31 da Lei Orgânica dos Municípios. A unidade é manifesta. O pequeno valor atual do *jeton* de presença não exclui a nulidade do ato. Malgrado seu pequeno valor, a decisão recorrida tem uma significação como precedente, que a nós cumpre evitar.

Estou de inteiro acôrdo com o eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima — Estou de acôrdo com o eminente Relator, mas isso não significa que, no meu entender, a Câmara dos Vereadores não possa convocar sessões extraordinárias.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Presidente) — Nem o eminente Relator disse isso.

O Sr. Ministro Adauto Cardoso — É a Resolução 133.

VOTO

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Sr. Presidente, indago do eminente Relator e dos eminentes colegas que têm experiência parlamentar se, no Congresso Nacional, é possível convocar-se sessão extraordinária sò-

mente para uma parte do expediente, digamos assim, para a votação.

O Sr. Ministro Adauto Cardoso — Não, porque já vem fixada no Regimento a duração da sessão.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Não pode funcionar menos de quatro horas, em princípio.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Pode-se convocar sòmente para votação?

O Sr. Ministro Osvaldo Trigueiro — No Senado pode.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Não se assemelha, de maneira alguma, à hipótese dêste recurso extraordinário. Parece que há um caso em que o Presidente da Câmara ou do Congresso pode suprimir uma das etapas da sessão, para dar maior rendimento à outra, assim como inverter a ordem dos trabalhos.

O Sr. Ministro Adauto Cardoso — Pode-se suprimir as votações, sem que isso importe na alteração do subsídio. A sessão pode ser apenas para discussão.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Mas tem havido sessões só para votação.

O Sr. Ministro Osvaldo Trigueiro — Mas é outra sessão, em outro horário.

O Sr. Ministro Adauto Cardoso — Mesmo nas sessões destinadas sòmente a votação, não se suprime, por exemplo, o Pequeno Expediente.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Já estou esclarecido, Sr. Presidente. Muito obrigado aos eminentes colegas. Voto com o Relator, negando provimento ao recurso.

EXTRATO DA ATA

Recurso extraordinário n.º 60.422 — SP — Rel., Ministro Temístocles Cavalcânti. 1.ª Recorrente Câmara Municipal de Santos (Adv. Celso Neves). 2.ºs Recorrentes Aristóteles Ferreira e outros (Advogado Celso Neves). 3.ºs Recorrentes Agostinho Ferramenta da Silva e outros (Adv. C. Amazonas Duarte). Recdo. Célio Rodrigues Pereira (Advogado em causa própria).

Decisão: Conhecido e não provido o recurso, declarando-se inconstitucional a resolução n.º 133, de 14-11-51, na Câmara de Santos. Decisão unânime. Votou o Presidente. Impedido o Sr. Ministro Barros Monteiro. Falou o Dr. José Guilherme Vilela, pelos recorrentes.

Presidência do Sr. Ministro Luís Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Thompson Flôres, Amaral Santos, Temístocles Cavalcânti, Barros Monteiro, Adauto Cardoso, Djaci Falcão, Elói da Rocha, Aliomar Baleeiro, Osvaldo Trigueiro, Adalício Nogueira, Evandro Lins, Hermes Lima, Vítor Nunes e Gonçalves de Oliveira. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Lafaiete de Andrada.