AÇÃO POPULAR — FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES

— A fixação dos subsídios deverá ocorrer antes da eleição dos membros da legislatura seguinte.

— Interpretação da Lei n. 4.717, de 1965.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Câmara Municipal de Santos e outros *versus* Augusto Ribeiro Pacheco e outros Recurso extraordinário n.º 62.594 — Relator: Sr. Ministro DJACI FALCÃO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer do recurso e não lhe dar provimento.

Brasília, 21 de agôsto de 1969. — *Luiz Gallotti*, Presidente. — *Djaci Falcão*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Trata-se de ação popular movida por Augusto Ribeiro Pacheco e outros contra

a Câmara Municipal, a Prefeitura e os vereadores da edilidade de Santos, pleiteando a nulidade das resoluções sob ns. 254 e 255, a primeira por haver excluído do art. 137 do Regimento Interno as expressões "e votada antes das eleições para renovação da Câmara" e a segunda por haver elevado os subsídios dos vereadores.

A decisão de primeira instância julgou as eleições para renovação da Câmara Municipal e contra os vereadores, para declarar nula a resolução n.º 255, condenando os últimos à devolução das quantias indevidamente recebidas, honorários de advogado e custas (fôlhas 257-265).

Em grau de apelação a sentença foi confirmada pelo acórdão de fôlhas 238-333.

Irresignados, a Câmara Municipal e os seus vereadores interpuseram recurso extraordinário com base nas letras *a* e *d*, do inc. III, da Constituição de 1946, argüindo infringência do § 38, do art. 141, da Constituição Federal, e do preceito inserido no art. 2.º da Lei n.º 4.717, de 29/7/65; e art. 28 da Lei Maior; bem assim divergência com a decisão proferida no recurso extraordinário n.º 49.450 (ver fls. 335-350).

O recurso foi admitido pelo despacho de fls. 358-359, sendo processado com regularidade (fls. 361-401). A Procuradoria-Geral da República emitiu o seguinte parecer:

"Augusto Ribeiro Pacheco e outros ingressaram em juízo com ação popular contra a Prefeitura, a Câmara Municipal e os senhores vereadores visando à nulidade de duas resoluções adotadas pela edilidade. Através da primeira resolução, que recebeu o número 254, os edis retiraram expressões constantes do Regimento Interno e, pela segunda, de n.º 255, a Câmara Municipal aprovou a elevação dos subsídios dos vereadores. A ação contra a Prefeitura foi repelida, mas a ação foi considerada procedente pelo Tribunal *a quo*, no respeitante à Câmara e seus membros, ressaltando-se que os edis foram condenados à devolução das quantias recebidas, assim como honorários e custas proporcionais.

O recurso extraordinário formalizado contra a decisão do Colendo Tribunal de São Paulo buscou arrimo nas letras *a* e *d* do permissivo constitucional, tendo sido admitido a fls. 358-359.

Os recorrentes entendem que o decisório infringe a regra do § 38 do art. 141 da Constituição de 1946, assim como o disposto no art. 2.º da Lei n.º 4.717, de 29/7/65.

Não têm razão, todavia, os recorrentes. O texto da Lei Maior admite e conceitua a ação popular como instrumento de defesa do patrimônio público, acessível a qualquer do povo. A lei federal invocada, por seu turno define os atos lesivos, que, de resto, são examinados à luz de condições de fato repelíveis de reexame à superfície do apêlo extremo.

Ademais, a controvérsia se cinge em tôrno de atos decorrentes de aplicação de lei local e não será possível adentrar no âmago da decisão, na amplitude do desiderato recorrente, sem se quedar ao exame de legislação municipal, inconsiderável, também, na fronteira última do exame pelo Pretório Excelso.

Assim, inobstante o reconhecimento da validade doutrinária das razões aduzidas a fls. 361-401, somos pelo não conhecimento do recurso por lhe faltarem os pressupostos constitucionais de admissibilidade.

Pelo não conhecimento.

Brasília, 25 de fevereiro de 1969. — *Olavo Drummond*, Procurador da República.

Aprovado: Acrescento que, em outra ação popular contra aumento de sub-

sídios de vereadores de Santos, o Supremo Tribunal Federal, no recurso extraordinário n.º 60.422, em 29/5/68, declarou inconstitucional a Resolução n.º 133, de 14/11/61.

Décio Miranda, Procurador-Geral da República" (fls. 410-411).

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator) — O acórdão impugnado, de que foi Relator o ilustre Desembargador Rodrigue Alckmin, guarda a seguinte fundamentação:

"Determinava a Lei Orgânica dos Municípios que a remuneração dos vereadores seria fixada "em cada legislatura para a subseqüente" (artigo 37, com a redação dada pela Lei n.º 3.267, de 6/12/55).

E o art. 137 do Regimento da Câmara Municipal de Santos explicitava o mandamento legal, nos seguintes têrmos: "O projeto de resolução, que fixar a remuneração dos vereadores para a legislatura subseqüente, deverá ser enviado pela Mesa à Comissão de Economia, Finanças e Orçamento, no decorrer do último ano legislativo, a tempo de ser discutido e votado antes das eleições para a renovação da Câmara".

A Resolução n.º 255 excluiu, do dispositivo, a expressão "e votado antes das eleições para renovação da Câmara".

E, baseada nessa supressão, a Câmara votou, em 27 de dezembro, depois das eleições portanto, o aumento de seus subsídios.

Não podia fazê-lo, em primeiro lugar, porque violava, com isso, a Lei Orgânica.

Quando a lei fala em fixação de remuneração, em cada legislatura, para a subseqüente, necessàriamente prevê que tal fixação se dê *antes* das eleições que renovem o corpo legislativo. Isso decorre, necessàriamente, da *ratio essendi* do preceito.

Vem êle na Constituição Federal (art. 47, § 2.º), ao dispor que a ajuda de custo e o subsídio serão fixados no fim de cada legislatura. No fim de cada legislatura "para a seguinte", afirmavam, de maneira mais completa, as Constituições de 1891 e de 1934. Pontes de Miranda, com acêrto, pondera: "Agora, diz-se "no fim de cada legislatura", em vez de "no último ano de cada legislatura para a seguinte", o que é o mesmo (*Comentários à Constituição de 1946* II/251).

E como observa Sampaio Dória, o escopo do dispositivo legal é o de evitar que os legisladores fixem "a si mesmos remunerações" (*Comentários à Constituição de 1946*, II/228).

Ora, se essa fixação se desse *depois* das eleições para a Casa Legislativa, os legisladores estariam infringindo a finalidade do preceito, pois estariam, eventualmente, fixando os próprios subsídios, cientes, já, da permanência no corpo legislativo.

Conseqüentemente, a expressão legal "para a seguinte legislatura", "ao fim de cada legislatura", "no último ano de cada legislatura" significa, igualmente, atendendo-se à razão do princípio, antes da eleição dos membros da próxima legislatura. Depois da eleição, já se saberá qual a futura composição do corpo legislativo e a fixação dos subsídios já não terá o mesmo aspecto de independência e imparcialidade que decorre de uma prévia fixação.

Logo, ainda que se suprimisse do Regimento Interno da Câmara a expressão "e votado antes das eleições para a renovação da Câmara", esta cláusula continuava implícita no mandamento da Lei Orgânica. Conseqüen-

temente, a Resolução n.º 255, que a desrespeitou, é ilegal e inválida.

Mas ainda outra razão encontrou, a sentença, para acolher a ação. É que a Resolução n.º 254 expressamente dispôs que teria ela vigência a partir de sua publicação. Foi publicada em 11 de janeiro. Logo, até 11 de janeiro, subsistia o anterior texto regimental, com a cláusula excluída. E assim, irregular foi a Resolução n.º 255, aprovada em 27 de dezembro, em desrespeito ao que o art. 137 do Regimento ainda estatuía.

A isso se obtempera, primeiramente, que a primeira Resolução de número 254 não necessitaria de ser publicada. E que a cláusula de sua vigência seria simples elemento acidental, insuscetível de alterar o que, desde a aprovação da Resolução n.º 254, já se encontrava nela, em substância.

Mas não é assim.

O Regimento da Câmara dissera, expressamente, a oportunidade para a alteração dos subsídios.

Suposto fôsse lícito alterar, nesse ponto, o Regimento, enquanto não alterado regularmente, havia de subsistir. Ora, a alteração só deveria ter eficácia, consoante a Resolução número 254, depois de publicada essa resolução. Logo, até então, o que se fêz contra ou sem obediência ao Regimento não podia ser tido como válido. Não se trata conseqüentemente de elemento acidenal da resolução, o elemento acidental da resolução, o que fixou o momento de sua eficácia. E sim de regra de início da eficácia, de alta relevância em se tratando de ato legislativo ou administrativo. Antes dêsse momento, a resolução n.º 254 não era eficaz. Logo, não podia ser invocada, para descumprir o art. 137 do Regimento da Câmara.

O outro argumento é o de que, vista a inegável intenção da Câmara de majorar os subsídios, a resolução n.º 255, que o fêz, havia de ser tida como revogatória do disposto no artigo 137 do Regimento e com a regra de vigência da resolução n.º 254 a partir da publicação, porque incompatível com êsses dispositivos.

Mas o Direito Administrativo é essencialmente formal.

Não há cogitar, assim, se a só vontade dos autores do ato administrativo, induvidosamente contrária ao que se continha no então ainda vigente artigo 137 do Regimento Interno, seria bastante para afastar a incidência da norma regimental. Não seria. Sem obedecer às formalidades regimentais, tais como vigentes ao tempo do ato, êste não poderia ter validade.

Por todos êsses motivos, bem concluiu a sentença pela procedência da ação, inclusive na parte em que determinou a devolução das quantias ilegìtimamente percebidas." (fls. 329-333).

Ao ver dos recorrentes a decisão infringe a regra do § 38 do art. 141, da Constituição de 1946, bem como o disposto no art. 2.º da Lei n.º 4.717, de 29/7/65. Sustentam que a regra constitucional estabelece dois pressupostos para a tutela da ação popular: *a)* a nulidade e *b)* a lesividade do ato. Por outro lado, não ocorre nenhuma das hipóteses de nulidade enumeradas no art. 2.º da Lei n.º 4.717. E, por fim, teria sido afetada a regra do art. 28 da Lei Maior. Malgrado o brilhante esfôrço do ilustre patrono dos recorrentes, o recurso não merece acolhida. A ação popular, como remédio constitucional ao alcance de qualquer cidadão para invalidar atos lesivos ao patrimônio público, visa prevenir e repelir a imoralidade administrativa. No caso, os autores valeram-se exatamente desta especial ação, assegurada no § 38 do art. 141, da Constituição Federal de 1946, e disciplinada pela Lei n.º 4.717, de 29/6/65, que veio a

lhe emprestar expressiva amplitude, a ponto de abranger pessoas jurídicas de direito privado, integradas pelo Poder Público (art. 1.º).

No seu art. 2.º, o diploma que regulamentou a norma constitucional se refere aos casos que ensejam a ação popular, compreendendo — incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos, desvio de finalidade. Ademais, a enumeração não é limitativa. Daí afirmar o eminente publicista Hely Lopes Meirelles:

"A própria lei se incumbiu de conceituar os vícios que enumerou como ensejadores da anulação, mas admitiu também que outros podem ocorrer, segundo a natureza do ato e as prescrições legais específicas para a sua prática (artigo 3.º). Dêste modo ficou evidenciado que a discriminação da lei não é exaustiva, admitindo novas hipóteses de atos ou contratos invalidáveis pela ação popular, desde que ocorra o pessuposto de lesividade do patrimônio público, a que se refere a nova Constituição do Brasil" (*Mandado de Segurança e Ação Popular*, pág. 39).

Ora, na hipótese presente, os autores apontam o descumprimento do artigo 37 da Lei Orgânica dos Municípios e a revogação do artigo 137 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santos, como meios de que se valeram os réus, ora recorrentes, a fim de aumentarem os seus próprios subsídios. Enfim, as decisões na instância ordinária concluíram que deixou de ser observado o princípio constitucional, amplo e moralizador, de que a ajuda de custo e os subsídios serão fixados no fim de cada lagislatura (§ 2.º do artigo 47).

Apresenta-se claro o pressuposto da lesividade do patrimônio público.

Infrutífera é, de igual modo, a alegação de ofensa à autonomia dos Municípios (art. 28 da Constituição de 1946). A regra assegura a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal. Isso não quer significar a exclusão do Município do âmbito de incidência de preceito normativo comum às áreas Federal, Estadual e Municipal, estabelecido na Lei Maior. Nesse sentido tem-se firmado a jurisprudência desta Côrte, consoante se verifica de recente julgado (recurso extraordinário n.º 60.422 — São Paulo, Relator o eminente Ministro Themístocles Cavalcanti, decisão de 29/5/68, Ementário 743).

Quanto a infringência do art. 40 da Carta Política de 1946, é de convir que o preceito se restringe a organização, polícia, criação e provimento de cargos. Não cuida de subsídio.

Finalmente, decretada a invalidade do ato impugnado, em obediência ao art. 11 da Lei n.º 4.717, foi determinada a restituição das importâncias ilegìtimamente recebidas pelos beneficiários.

Ante o exposto, conheço do recurso, por envolver matéria constitucional, mas nego-lhe provimento.

EXTRATO DA ATA

RE 62.594 — SP — Rel., Ministro Djaci Falcão. Rectes., Câmara Municipal de Santos e outros (Adv., Celso Neves). Recdos., Augusto Ribeiro Pacheco e outros (Adv., Célio Rodrigues Pereira).

Decisão: Conhecido e não provido. Unânime.

Presidência do Sr. Ministro Luiz Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministro Amaral Santos, Barros Monteiro, Djari Falcão, Aliomar Baleeiro e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto.