— O direito administrativo é essencialmente formal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Câmara Municipal de Cabo Frio *versus* Procurador-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Recurso Extraordinário nº 77 329 — Relator: Sr. Ministro DJACI FALCÃO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes 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, não conhecer do recurso.

Brasília, 20 de agosto de 1974. *Oswaldo Trigueiro,* Presidente. *Djaci Falcão,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Trata-se de recurso extraordinário contra a seguinte decisão:

"*Ementa* — Subsídio e gratificação de representação de Prefeito Municipal. Competência das Câmaras Municipais para fixá-las, observado o princípio constitucional de uma para outra legislatura. Prevalência dos mesmos subsídios fixados na legislatura anterior, sem possibilidade de deliberação na legislatura em curso. O direito Administrativo é essencialmente formal. Procedência da representação".

Vistos, relatados e discutidos estes autos de representação nº 29 941, de Niterói, em que é representante o Ex.mo Sr. Dr. Procurador-Geral da Justiça e representada a eg. Câmara de Vereadores de Cabo Frio.

O ilustre Dr. Procurador-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro representa, a este Tribunal de Justiça, sobre a necessidade da requisição de *intervenção estadual* no Município de Cabo Frio, para assegurar a prevalência da Constituição do Estado diante da Deliberação nº 13, de 18.5.71, da Câmara Municipal, por sua Mesa Diretora, fixando o subsídio e a verba de representação do Sr. Prefeito daquele Município na própria legislatura em curso, para o período administrativo iniciado em 31.1.71.

A Constituição do Estado, em seu art. 132, inciso XII, foi violado pela Resolução da edilidade de Cabo Frio, impropriamente denominada de Deliberação. É verdade

que a lei estadual nº 6 374, de 27.11.70. previu um nível mínimo e um teto para a remuneração a ser atribuída pelas Câmaras Municipais aos Prefeitos, assim balizando a faixa dentro da qual o legislador municipal estipularia o subsídio devido ao titular do executivo local. Mas, antes desse comando legislativo e prevalecendo sobre ele está a imposição constitucional segundo a qual a fixação de subsídios só se verificará de uma para outra legislatura.

Aliás, já o Ato Complementar nº 2, de 29.1.67, que dispunha sobre a execução do editado no art. 16, § 2º, da Constituição Federal, relativamente à remuneração dos vereadores, estabelecia no § 2º, de seu art. 4º, que ficaria prorrogada para a legislatura seguinte a vigência da remuneração que não fosse alterada antes do término da anterior. Esse o critério, pois, a prevalecer também em relação à fixação dos subsídios do Prefeito, na vigência da Emenda Constitucional nº 1.

A representação está instruída com a Deliberação nº 13, de 18.5.71, havida como inconstitucional (doc. de fls. 7).

No prazo de trinta dias fixado para as informações, o Sr. Presidente da Câmara Municipal de Cabo Frio cuidou de prestá-las, assinalando que, efetivamente, a Câmara votou a Deliberação nº 13, de 18.5.71, observando as normas regimentais. Após a investidura do atual Prefeito, foi apurado que o Chefe do Executivo do Município não podia receber a remuneração devida pelo exercício do cargo porque não fixada precedentemente. O Prefeito anterior, Dr. Hermes Barcellos, exercera o cargo remunerado pelos cofres públicos estaduais, por via de opção pelos vencimentos e vantagens do seu cargo de Auditor do Tribunal de Contas. No decurso do mandato, o ex-Prefeito — Hermes Barcellos percebeu, cumulativamente, com os referidos vencimentos e vantagens de Auditor, a importância anual de Cr$ 7.800,00, a título de representação. Essa verba de representação pela Lei estadual nº 5 817, de 22.12.66, fora fixada pela Assembléia Legislativa, situada na base anual de Cr$ 6.000,00, a partir de janeiro de 1967, que deu, em seu art. 1º, nova redação ao art. 65 da Lei nº 109, de 16.2.48 *Lei Orgânica das Municipalidades*. Como a partir de janeiro de 1968 a arrecadação do Município atingisse a mais de Cr$ 2.501.000,00, o valor da verba de representação foi majorado para Cr$ 7.800,00 anuais, em decorrência da aplicação do índice de correção de 30%, previsto no parágrafo único do referido art. 1º.

Na legislatura encerrada em 31.1.67 não ocorreu a fixação dos subsídios que deveriam reger a seguinte, ou seja, na que iria de 1.2.67 a 31.1.71, e nem dessa legislatura para a atual houve qualquer fixação, a despeito das leis vigentes e dos imperativos constitucionais. Daí a fixação ora inquinada de inconstitucional. Não procede a invocação do Ato Complementar nº 2, que cuida de remuneração de vereadores e não de subsídios dos Prefeitos. O critério de prorrogação da remuneração de vereadores, estabelecido no ato complementar nº 2, não se estende aos Prefeitos. As Constituições Federal e Estadual são omissas a respeito, não o sendo, todavia, a legislação ordinária, que no âmbito deste Estado, feriu o problema. Com efeito, a Lei nº 5 267, de 26.11.63, dispunha em seus §§ 1º e 2º, do art. 1º que, na hipótese de não fixação dos subsídios do Prefeito e dos vereadores, prevaleciam os mesmos da legislatura anterior. Entanto, a Lei nº 5 655, de 16.12.65, dispôs que os vereadores não perceberão remuneração pelo exercício do mandato. Assim, o critério da prorrogação desapareceu totalmente, em relação aos vereadores, não podendo ser aplicado supletivamente aos Prefeitos, como quer o Dr. Procurador Geral da Justiça.

Destarte, o Prefeito Municipal estava sem remuneração, sem qualquer subsídio e sem gratificação de representação e o seu mandato é remunerado. A Câmara de Cabo Frio, em sua atual composição, defrontou-se com uma situação excepcionalmente anômala, que deveria ser corrigida. Se é inquestionável o mandamento constitucional determinando a fixação dos subsídios de uma para a legislatura seguinte, é também incontroverso o princípio de que ao Prefeito são devidos subsídios pelo exercício do *munus*, vedado o desempenho gratuito. Nenhuma prorrogação de subsídios poderia ser posta em prática.

Finalmente, afirma o eminente Presidente da Câmara Municipal que existe em curso na Justiça ação popular, requerida contra a Câmara e sete de seus membros, objetivando alcançar a inconstitucionalidade da mesma resolução.

As informações estão acompanhadas dos documentos de fls. 22-8.

A Procuradoria-Geral da Justiça, através do parecer do Dr. Roberto Barroso (fls. 31-3) insiste no provimento da representação, em respeito à norma constitucional. As informações da ilustrada Presidência da Câmara Municipal não trazem sucedâneos jurídicos.

É o relatório.

VOTO

Edita o art. 132, inc. XII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ser da competência das Câmaras Municipais: "fixar, de uma para outra legislatura, os subsídios do Prefeito, estabelecendo, quando couber, a remuneração dos vereadores, segundo os critérios constantes da lei federal".

Inquestionável que a Câmara Municipal de Cabo Frio, na mesma legislatura, fixou os subsídios e a verba de representação do Prefeito do Município, conforme a deliberação nº 13, de 18.5.67 (doc. de fls. 7).

A omissão da Câmara de Vereadores, nas legislaturas anteriores, deixando de fixar os subsídios do Prefeito, para as legislaturas seguintes, pela circunstância de que o então Prefeito, Dr. Hermes Barcellos, optara pela remuneração de Auditor do Tribunal de Contas do Estado, não justifica a deliberação supletiva. O direito administrativo é essencialmente formal. Não votados os subsídios e a gratificação de representação na legislatura anterior, não podia a edilidade de Cabo Frio editar a resolução *sub censura*. O escopo constitucional é evitar que os vereadores fixem a remuneração do Chefe do Executivo Municipal, na legislatura em curso.

Não procede o argumento de que "desapareceu, por completo, da legislação ordinária vigente no Estado", com a nova redação dada ao artigo 25, da *Lei Orgânica das Municipalidades*, a possibilidade de prorrogação dos subsídios e da verba de representação do Prefeito de uma legislatura para a seguinte.

A Lei estadual nº 5 267, de 26.11.63, em seus §§ 1º e 2º, do art. 1º, deu nova redação ao art. 25 e seus parágrafos, da *Lei Orgânica das Municipalidades verbis*:

"§ 1º. A Câmara fixará, no último exercício da legislatura, até 15 de novembro, os subsídios do Prefeito e dos Vereadores para o quadriênio e a legislatura seguintes e a remuneração será igual para todos os vereadores.

§ 2º. Caso não sejam fixados os subsídios do Prefeito e dos Vereadores, conforme determina o parágrafo precedente deste artigo, prevalecerão para os mesmos, os da legislação anterior, não podendo de forma alguma ultrapassar o estabelecido nesta lei."

Posteriormente, a Lei nº 5 655, de 16.12.65, em seu art. 1º, deu nova redação ao art. 25 da Lei nº 109, de 16.2.48, no que respeita a remuneração dos vereadores, dispondo que: "Os vereadores não perceberão pelo exercício do mandato

qualquer remuneração, seja a que título for".

A revogação da lei quanto à remuneração atingiu apenas os vereadores e não os Prefeitos, pois estes continuaram a ter remuneração, prevalecendo, inclusive a disposição da Lei nº 5 267, de 1963, de que os subsídios do Prefeito, não fixados de uma legislatura para outra, serão os mesmos da legislatura anterior.

Não estava, pois, o Prefeito de Cabo Frio, exercendo o mandato gratuitamente. Os seus subsídios e a gratificação de representação são os mesmos da legislatura anterior, fixados em lei.

Sob todos os aspectos, há de prevalecer o art. 132, inc. XII, da Constituição Estadual, que impõe uma norma de conduta às Câmaras Municipais, para a fixação dos subsídios do Prefeito e autorizando, quando for o caso, a remuneração dos vereadores, observado sempre o critério de uma para outra legislatura.

Irrelevante, finalmente, a existência de uma ação popular no Juízo de Cabo Frio, de iniciativa privada, tendente a anular atos lesivos do Patrimônio Municipal causados pela mesma resolução. A ação direta do Procurador-Geral da Justiça reclamando a intervenção estadual, para erradicar do corpo legislativo a Resolução, não está vinculada à ação popular. É independente e autônoma, sem restrição ou limitação.

Por tais fundamentos:

Acordam, por unanimidade de votos, os juízes que compõem o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em sessão plenária, julgar procedente a representação, comunicando-se ao Ex.mo Sr. Governador do Estado. Custas *ex legis*.

Niterói, 14 de dezembro de 1971. (Ilegível), Presidente. *Alcides Carlos Ventura*, Relator".

O recurso interposto pela Câmara Municipal esteia-se no art. 119, III, letra *a*, da *Lei Magna*, sob alegação de que o preceito do art. 15, § 3º, letra *d*, da Constituição Federal, não é auto-aplicável, bem assim de ilegitimidade do Procurador-Geral da Justiça para agir *ex officio*, e falta de assistência obrigatória do Prefeito, a vulnerar os arts. 88 e 94 do C. Pr. Civil (fls. 48-50).

O recurso foi indeferido pelo despacho de fls. 61-7. No entanto, veio a ser processado por força do Ag. 57 074. Com as razões de fls. 71 e contra-razões de fls. 75 a 90 subiu o processo a esta Corte, perante a qual a Procuradoria-Geral da República emitiu parecer pelo não conhecimento do recurso (fls. 98-9).

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator): Consoante ficou esclarecido no relatório o acórdão recorrido acolheu representação de inconstitucionalidade, promovido pelo Procurador-Geral da Justiça contra a Deliberação nº 13, de 18.5.71, da Câmara Municipal de Cabo Frio, que fixou o subsídio e a verba de gratificação de representação do Prefeito Municipal para o período administrativo correspondente à própria legislatura que se iniciava, baseou-se no art. 132, inc. XII, da Constituição Estadual e na *Lei Orgânica dos Municípios* (§§ 1º e 2º, do art. 1º), segundo as quais cabe à Câmara Municipal fixar, de uma para outra legislatura, os subsídios do Prefeito.

Estabelece o § 3º do art. 15, da Constituição Federal:

"§ 3º. A intervenção nos Municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

d) o Tribunal de Justiça do Estado der provimento à representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição Estadual, bem como para prover à execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida

bastar ao restabelecimento da normalidade".

Ao que se vê a E.C. 1/69 estabeleceu a intervenção nos Municípios, regulada na Constituição do Estado, mediante representação do Chefe do Ministério Público local, visando assegurar o respeito aos princípios inseridos na Constituição Estadual, bem assim para prover a execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária.

Verifico, de logo, que a questão atinente a auto-aplicação do mencionado preceito não foi ventilada na decisão recorrida. Vale ponderar, no entanto, que através da E.C. 1, de 16.2.70, foi transplantado o preceito da Lei Magna para a Carta Estadual, sendo regulada a intervenção (arts. 9º, inc. IV, 10 e 11) conforme se vê a fls. 77/9. Desse modo, fixando as regras substantivas do processo de intervenção do Estado no Município, por iniciativa do Chefe do Ministério Público, ficou exaurida a competência do legislador local. Estava satisfeita a exigência constante do § 3º, do art. 15, da Constituição Federal. De outra parte, no que toca ao procedimento da representação foi adotada, por analogia, a Lei Federal nº 4 337, de 1.6.64, que disciplina a ação direta para a declaração de inconstitucionalidade. Aliás, a Lei Federal nº 5 778, de 16.5.72, veio a regular o procedimento da representação adotando a Lei nº 4 337/64, "no que for aplicável". Enfim, diante da omissão quanto ao rito processual o Tribunal de Justiça valeu-se da analogia. Com isso jamais vulnerou o direito positivo federal.

Quanto à questão da ilegitimidade do Procurador-Geral da Justiça para atuar de ofício, também não foi suscitada perante o Tribunal de Justiça, que do tema não tratou. Inviável, pois a sua apreciação (*Súmula* 282). Na verdade o respeitável aresto limitou-se a interpretar e aplicar a legislação estadual (art. 132. XII, da Constituição Estadual, e art. 1º, §§ 1º e 2º, da *Lei Orgânica dos Municípios*). De todo descarrazoada a invocação do art. 174, § 1º, do RI do Supremo Tribunal Federal, inclusive porque se tratada de regra particular da Corte, em torno da iniciativa de representação de inconstitucionalidade.

Por último, a alegação de nulidade por ausência de citação do Prefeito na qualidade de litisconsorte passivo, também se apresenta infrutífera, desde que somente foi levantada por ocasião do presente recurso (fls. 49). Aqui também tem aplicação a *Súmula* 282. Ainda que fosse suscetível de apreciação não lograria êxito e argüição, pois como bem pondera o douto Procurador Gastão Menescal Carneiro:

"A legitimação passiva em representação dessa espécie pertence ao órgão municipal autor do ato malsinado (art. 3º, da Lei nº 4 337/64). Tratava-se de *Resolução Municipal*, o que equivale a dizer Decreto Legislativo, no qual não toma parte o Prefeito por óbvias razões, já que se lhe fixavam novos subsídios. Não havia que estabelecer-se assistência obrigatória em relação ao beneficiário da inconstitucionalidade. A ele seria facultado o litisconsórcio voluntário, ou a assistência passiva voluntária, mas nunca, obrigatoriamente, a sua chamada compulsória à relação jurídica equacionada. Defeito algum resulta da não audiência do Prefeito Municipal no caso. Interessante é a argüição, por parte da recorrente, dessa falta, já que não lhe assiste direito algum de invocar em seu favor o prejuízo eventual de *terceiro* que, sabendo da representação, queda-se inerte e passivo, como que reconhecendo a procedência da increpação" (fls. 87-8).

Por todo o exposto, preliminarmente não conheço do recurso.

EXTRATO DA ATA

RE 77 329 — RJ — Rel. Ministro Djaci Falcão. Recte., Câmara Municipal de Cabo Frio (Adv., Macário Picanço). Recdo., Procurador-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: Não conhecido, unanimemente.

Presidência do Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Rodrigues Alckmim, e o Dr. Oscar corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto.