*— Representação de inconstitucionalidade. Lei estadual que estabeleceu subsídio mensal vitalício para ex-prefeitos municipais. Ofensa à autonomia municipal, constitucionalmente assegurada (art. 15 da Constituição Federal).*

*—. Representação procedente, declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 5.007, de 10 de dezembro de 1981, do estado do Pará.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.192
*Representante*: Procurador-Geral da República
*Representados*: Assembléia Legislativa do Estado do Pará e Governador do Estado do Pará
*Relator*: Sr. Ministro OSCAR CORRÊA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a representação e declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.007, de 10 de dezembro de 1981, do estado do Pará.

Brasília, 27 de fevereiro de 1985. — *Moreira Alves*, Presidente. *Oscar Corrêa*, Relator.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Oscar Corrêa*: 1. O Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral da República oferece *representação*, argüindo a inconstitucionalidade da Lei nº 5.007, de 10 de dezembro de 1981, do estado do Pará:

"(...) que assegura subsídio mensal e vitalício a quem tiver exercido, em caráter permanente, o cargo de prefeito de qualquer município do estado, bem como assistência médico-hospitalar dos mesmos beneficiados que, acometidos de moléstia, exigirem tratamento especializado, ainda às expensas dos cofres municipais.

A ação ora proposta atende à solicitação do Exmo. Sr. Prefeito municipal de Monte Alegre, estado do Pará (...)" fls. 2.).

2. O parecer da Procuradoria-Geral da República, emitido pelo ilustre Procurador João Paulo Alexandre de Barros, aprovado pelo eminente Procurador-Geral, Prof. Inocêncio Mártires Coelho, bem resumiu a espécie:

"Referido diploma legal operou acréscimo na Lei de Organização dos Municípios, mais precisamente no Título VIII, correspondente às Disposições Gerais e Transitórias, da Lei estadual nº 4.827, de 15 de fevereiro de 1979, mediante inserção de um artigo, que recebeu o número 144, e dois parágrafos, com a seguinte redação:

'Art. 144. Cessada a investidura no cargo de prefeito de qualquer município do estado, quem o tiver exercido em caráter permanente perceberá, a título de representação, subsídio mensal e vitalício referente a 1/3 do que percebem no exercício das funções, os seus titulares.

§ 1º O pagamento do subsídio estabelecido neste artigo ficará suspenso durante o período em que o beneficiário estiver no exercício de mandato eletivo ou cargo em comissão.

§ 2º Os beneficiados pelo *caput* deste artigo que forem acometidos de moléstias que exigirem tratamento especializado, as despesas com o tratamento médico-hospitalar correrão por conta dos respectivos municípios' (*sic*).

Fundamentando a argüição de inconstitucionalidade, diz a autoridade suplicante que 'a malsinada lei estadual representa uma frontal invasão da competência constitucional dos municípios, posto que a matéria versada, sobre ser incompatível com o conteúdo das leis orgânicas dos municípios, atropela a autonomia municipal, impondo-lhe uma obrigação que só os municípios soberanamente poderiam assumir'.

E mais: 'O estado não pode editar regras que direta ou indiretamente estejam em conflito com os mandamentos do modelo federal. No caso, a lei estadual excepcionou princípio constitucional como se passa a demonstrar.'

'Determinar em lei estadual o pagamento de uma pensão ou subsídio mensal vitalício a ex-prefeitos representa aumento de despesas para os municípios. O poder competente para isso é o Executivo municipal e não o estadual.'

Sustenta, ainda, a existência de vício formal na lei imprecada porque o Poder Legislativo estadual não observou o mandamento constitucional federal que dispõe ser da competência exclusiva do presidente da República a iniciativa das leis que aumentem a despesa pública (art. 57, II, da Constituição).

Por último, afirma que a questionada lei estadual ofendeu o princípio da independência e harmonia dos Poderes consagrado no art. 6º da Constituição Federal, invadindo os poderes municipais competentes para legislar sobre a matéria.

Requereu, ainda, o Exmo. Sr. Prefeito de Monte Alegre fosse provocada, pela Procuradoria-Geral da República, medida cautelar de suspensão da vigência da lei impugnada, o que foi descartado da inicial tendo em vista que a Lei estadual nº 5.007, sancionada em 10 de dezembro de 1981, só veio ser impugnada em 26 de dezembro de 1983, data da súplica, quando já haviam decorridos dois anos de sua vigência.

Vieram aos autos as informações da augusta Assembléia Legislativa (p. 17 a 23), com o aditamento de fls. 26 a 37, e do

Exmo. Sr. Governador do estado (p. 41 a 46).

A digna Presidência do Poder Legislativo diz que a lei foi motivada 'por questões humanitárias, que visam corrigir situações de injustiças não raro praticadas contra ex-gestores municipais'. E, nesse aspecto, desenvolve alongadas considerações sobre as vicissitudes enfrentadas pelo prefeito durante sua administração, tais como carência de recursos, variedade sempre crescente das necessidades da população, através de obras e serviços, disso resultando constante assédio dos munícipes, cujas reivindicações podem ser de emprego, vagas em escolas públicas, limpeza e asfaltamento de vias públicas, desentupimento de valas, e mesmo de serviços mais difíceis e mais caros ou que escapam à esfera do poder municipal, como as de luz, água, telefone, segurança, custo de vida, ensino médio e superior, assistência médica, abastecimento e tantos outros.

De outro lado, ocorreria imposição — pela União e pelo estado — de efetivação, pela municipalidade, de serviços de apoio e outras realizações suas, que provocam elevados ônus, insuportáveis para as reduzidas possibilidades do erário municipal.

E arremata: 'Tudo isso tem sido detectado e alardeado por quantos defendem uma política municipalista capaz de promover o soerguimento dos municípios brasileiros, hoje cada vez mais pobres e endividados, mas, por outro lado, enfrentando encargos que se multiplicam diariamente.'

'Desse quadro dramático, que todos nós conhecemos, emerge como figura sacrificada, o prefeito municipal, sempre acusado de não atender às necessidades da população, de majorar desmedidamente os tributos municipais, conquistando muito mais adversários do que aliados, permanentemente angustiado pela enorme distância que separa os seus sonhos e projetos, da efetiva possibilidade de realização.'

'Ao final do mandato' — conclui o informante — 'temos, como resultado muito freqüente, pessoas doentes, nervosas, com poucos amigos, que abandonaram seus negócios, comprometeram seu patrimônio, sacrificaram a família e, quase sempre, de modo irremediável, a própria saúde. Ampará-los, por isso, é um dever do poder público, não como quem concede uma esmola, mas sim num reconhecimento a cidadãos que colocaram o dever de servir acima de quaisquer interesses pessoais e com sacrifício de seu próprio futuro. Além disso, precisam manter um padrão de vida digno, que se coadune com o cargo que exerceram.'

Além desse arrazoado de cunho social, a Presidência da Assembléia Legislativa sustenta a legitimidade do texto impugnado, arrimado que estaria nas Constituições federal e estadual, que concedem subsídio mensal a título de representação, a ex-presidentes da República e a ex-governadores, respectivamente; que o estado atuou no campo de sua estrita competência, a teor do art. 13 da Constituição Federal, uma vez que inexiste 'norma constitucional expressa ou implícita que inibisse a decisão estadual (...)'.

Segundo a ilustre autoridade informante, a Assembléia agiu rigorosamente dentro de sua competência funcional, expressando o art. 55, e seu inciso VIII, da Constituição estadual, que a ela cabe legislar sobre organização municipal, criação ou extinção de municípios e prestação de contas das administrações municipais.

Quanto ao vício formal da iniciativa, objurgado pelo suplicante, refuta-o porque na espécie a atribuição legislativa é estadual e não municipal; quando ato legislativo da Câmara Municipal, aí sim, cabe a cogitação da iniciativa do chefe do Executivo municipal.

Finalmente, ressalta que a Lei nº 5.007 foi aprovada em 1981, 'sem que, até agora, houvesse recebido qualquer manifestação de desagrado por parte dos ilustres prefeitos municipais dos demais 86 municípios do estado. E mesmo o gestor reclamante, somente agora, com mais de dois anos de vigência da lei, é que vem argüir possível vício naquele diploma legal'.

O aditamento das informações da Assembléia, já referido, compreende um ofício da

Presidência da Casa dando conta da existência de projeto de emenda constitucional, objetivando 'remediar a situação, e para evitar que o mal maior (declaração de inconstitucionalidade) possa ocorrer' (das razões do autor do projeto) bem como de cópia do respectivo processo legislativo onde se constata que o ilustre deputado-relator afirma, fundamentadamente, a inconstitucionalidade do projeto, embora concluindo pela sua aceitação 'pelo valor do seu mérito, embora reconhecendo que ela (a emenda) pode esbarrar e chocar-se com os princípios constitucionais já mencionados' (*sic*, p. 34).

Por sua vez, o Exmo. Sr. Governador do estado refuta a fundamentação da argüição de inconstitucionalidade, analisando, um a um, os arts. 6º, 10, inciso VII, letra *c*, e 57, inciso II, da Constituição Federal, que não teriam pertinência na análise de constitucionalidade, que reafirma, inspirado nos poderes constitucionais que detêm os estados-membros, por exclusão dos que a Carta atribui à União e aos municípios (art. 13, § 1º)" (fls. 48-61).

3. O parecer da Procuradoria-Geral da República concluiu pela procedência da representação.

4. Nos termos do art. 172 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, remetam-se cópias deste relatório aos Exmos. Srs. Ministros.

VOTO

*O Sr. Ministro Oscar Corrêa* (Relator): O parecer da Procuradoria-Geral da República examinou a hipótese valendo-se — como acentuou — das próprias informações prestadas e, sobretudo, dos termos em que foi analisada, na Assembléia Legislativa, emenda à Constituição estadual, objetivando "remediar o vício da Lei paraense nº 5.007".

2. Encontrou o ilustre parecerista o fundamento para a conclusão pela procedência da representação no art. 15 da Constituição Federal, "específico da garantia da autonomia municipal" (fls. 55).

Transcreve, por isso, o parecer que o relator do projeto de emenda constitucional, na Assembléia Legislativa, deputado Célio Sampaio emitiu, e no qual examina o art. 15 da Constituição Federal, à luz do ensinamento dos doutores, assinalando o alcance da autonomia municipal no que se refere ao seu *peculiar interesse* e à *aplicação de suas rendas*, "falecendo ao estado a competência de obrigá-los a usá-las em determinadas despesas".

E cita Hely Lopes Meirelles e J. Cretella Júnior (fls. 56-7):

"O Mestre Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito municipal brasileiro*, comentando a 'autonomia dos municípios' ensina:

'Outro princípio assegurador da autonomia municipal é a garantia que a Constituição da República oferece ao município de decretar e arrecadar os tributos de sua competência e aplicar as suas rendas (art. 15, II-a). Arrecadado o tributo — prossegue o mestre (imposto, taxa ou contribuição de melhoria) pelo município, a aplicação fica ao inteiro critério da administração local, não dependendo de qualquer consulta ou aprovação do estado ou da União para o emprego dessa renda. Basta que a lei orçamentária municipal contenha as dotações necessárias para o exercício em que vão ser aplicadas' (op. cit., p. 119-20).

Por outro lado J. Cretella Júnior, em seu *Direito administrativo municipal*, ao falar sobre a 'autonomia financeira' dos municípios, ensina:

'Claro que cabe ao município atender ao seu peculiar interesse, sendo ilícita a interferência da União (...) e do estado em assuntos da competência exclusiva da comuna, o que acarretaria lesão à autonomia local' (op. cit., p. 108)."

Por isso mesmo se sobrestou, naquela Assembléia Legislativa, a tramitação da referida emenda constitucional, à espera deste pronunciamento do Supremo Tribunal Federal.

3. E conclui o parecer da Procuradoria-Geral da República:

"(...) O poder das assembléias legislativas para votar leis orgânicas dos municípios, outorgado pelas Constituições estaduais, de forma alguma pode sobrepor-se à autonomia municipal, assegurada pela Constituição Federal (art. 15). Essa autonomia — é do texto constitucional — se caracteriza, inclusive, (II) 'pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto: (a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei'.

É o município, forrado em mandamento constitucional, o único árbitro da aplicação de seus recursos, do dinheiro da célula básica do estado. A Assembléia Legislativa, ao prestar suas informações, afirma a existência de forte corrente que defende 'uma política municipalista capaz de promover o soerguimento dos municípios brasileiros, hoje cada vez mais pobres e endividados, mas, por outro lado, enfrentando encargos que se multiplicam diariamente' (*sic*, p. 19). Aí está uma forte razão política, senão a maior, para que a lei não fosse votada.

De qualquer sorte, indispensável que é a limitação do exame da questão ao campo jurídico, não poderia o estado do Pará editar norma legal comprometendo os recursos municipais, porque tal é vedado pelo art. 15, inciso II, letra *a* da Constituição.

Certo que o subsídio é constitucionalmente assegurado aos ex-presidentes da República e, por simetria, tal é aplicado, nos estados, aos ex-governadores. Entretanto, os interesses das comunas, salvo a matéria organizacional que, por conveniência administrativa de uniformização, é afeta aos estados-membros, dizem respeito aos próprios municípios" (fls. 59-60).

4. Não há o que acrescentar a essas ponderações, que acolho. Não pode o estado sobrepor-se à autonomia municipal, explícita e amplamente assegurada, tradicionalmente, entre nós, quanto ao que respeite ao seu peculiar interesse, já incluída na Constituição de 1891, art. 68. Tanto mais quanto para impor-lhe ônus consideráveis sem lhe atribuir receitas que a eles correspondessem.

E a tal ponto se preocupou o constituinte com a autonomia municipal em face das demais órbitas do Poder, que a Constituição de 1934 ao estabelecer a competência privativa dos estados, não esqueceu a menção ao respeito à autonomia dos municípios (art. 7º, I, *d*) e autorizou a intervenção da União nos estados para assegurá-la (art. 12, V). O que se repetiu, ainda mais explicitamente, se possível, na Constituição de 1946 (art. 7º, VII, *e*) e 1967 (art. 10, VII, *f*).

Nestes termos, acolhendo o parecer da Procuradoria-Geral da República, julgo procedente a representação e declaro a inconstitucionalidade da Lei nº 5.007, de 10 de dezembro de 1981, do estado do Pará.

É o voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.192-5-PA — Rel.: Ministro Oscar Corrêa. Repte.: Procurador-Geral da República. Repdos.: Assembléia Legislativa do Estado do Pará e Governador do Estado do Pará.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade da Lei nº 5.007, de 10 de dezembro de 1981, do estado do Pará, unanimemente. Votou o Presidente. Plenário, 27.2.85.

Presidência do Sr. Ministro Moreira Alves. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches e Octavio Gallotti.

Procurador-Geral da República, o Prof. Inocêncio Mártires Coelho.