PREFEITO – SUBSÍDIO VITALÍCIO – LEI MUNICIPAL

– Município. Prefeito. Subsídio mensal e vitalício. Benefício que, segundo exsurge de julgados do STF, apenas poderia ser criado por regra constitucional federal e nunca pelo município, que não tem poder constituinte originário ou derivado, ou mesmo pelo estado-membro (poder constituinte derivado) por caracterizar, nessa hipótese, afronta à autonomia municipal, Precedentes do STF no particular.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário 112.044
Recorrente: Alexandre da Silva Brito
Recorrida: Prefeitura Municipal de Monteiro
Relator: Sr. Ministro *Célio Borja*

ACÓRDÃO

Vistos relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos em não conhecer do recurso.

Brasília, 28 de março de 1989. – *Aldir Passarinho*, Presidente. *Célio Borja*, Relator.

RELATÓRIO

O *Sr Ministro Célio Borja:* Alexandre da Silva Brito, ex-Prefeito do município de Monteiro-PB, impetrou mandado de segurança contra ato do chefe do executivo local que indeferira seu requerimento de pensão vitalícia pelo exercício do cargo, benefício instituído através da Lei Municipal 627, de 29 de maio de 1982.

Obteve êxito na comarca. A Primeira Turma Cível do Tribunal de Justiça do Estado, no entanto, adotando interpretação fixada em incidente de uniformização de jurisprudência, cassou a segurança.

Sufragou o Tribunal – ao que se vê nos arestos xerocopiados às fls. 115-121 e 127-132 – a tese de que falece aos municípios competência para "autorizar remuneração de prefeito após a cessação de seu exercício", na linha de entendimento preconizado pelo eminente Ministro Décio Miranda na Rp. 1.025-PB, quando S. Exa. – embora não estivesse em discussão a instituição do benefício por lei municipal e sim complementar estadual – abordou longamente o tema.

Rejeitados embargos declaratórios, o ex-prefeito ajuizou o presente recurso extraordinário onde sustenta afronta ao art. 15, inciso II, alínea *a*, da Constituição de 1967-69, por violação à autonomia municipal relativamente à aplicação de suas rendas.

Salienta o recorrente que o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucionais leis complementares e dispositivos de constituições estaduais que estabeleceram idêntico subsídio justamente por ofensivos à autonomia municipal assegurada na Lei Maior, mal de que não padece a Lei 627/82 do Município de Monteiro, regularmente votada pela Câmara de Vereadores, a partir da iniciativa do chefe do Executivo.

Inadmitido o apelo e não conhecida a argüição de relevância 37.277-2, os autos subiram em face do provimento do agravo em apenso, para melhor exame.

A douta Procuradoria-Geral da República opina não seja conhecido o recurso (fls. 207-212).

É o relatório.

VOTO

O *Sr. Ministro Célio Borja* (Relator): Leio o parecer do Subprocurador-Geral da República, Dr.

Moacir Antonio Machado da Silva. S. Excelência, depois de assinalar a falta de prequestionamento do tema concernente ao art. 15, II, *a*, da Constituição de 1967, argumentou quanto ao mérito, *verbis:* "A matéria concernente à remuneração do Chefe do Poder Executivo achava-se inteiramente disciplinada no art. 44, VII, da Constituição Federal, na redação da EC 1, de 1969, que dispunha:

'Art. 44 – É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(. . .)

VII – Fixar, para viger na legislatura seguinte, a ajuda de custo dos membros do Congresso Nacional, assim como os subsídios destes, os do Presidente e os do Vice-Presidente da República'."

Essa regra, de obrigatória observância pelos estados, relativamente à remuneração dos Governadores, Vice-Governadores, Prefeitos e Vice-Prefeitos, por força do que dispunham os arts. 13 e 200 da mesma Constituição, condicionava desenganadamente a concessão de subsídios ao efetivo exercício do mandato.

Quanto ao Presidente da República, no entanto, havia a norma excepcional do art. 184 da Constituição Federal, à qual a EC 11, de 1978, deu a seguinte redação:

"Art. 184 – Cessada a investidura no cargo de Presidente da República, quem o tiver exercido, em caráter permanente, fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício igual aos vencimentos do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal.'

O Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade de dispositivos das Cartas Estaduais que reproduziam essa regra, em benefício de ex-Governadores. A respeito dessa orientação, observou o eminente Ministro Francisco Rezek, então na condição de representante do Ministério Público Federal, em parecer na Rp. 1.025-PB (RTJ 96, p. 969):

"4. Por volta de maio de 1973, o hoje eminente Ministro dessa Casa, Moreira Alves, atuando na qualidade de Procurador-Geral da República, dava ênfase à falta de suporte lógico para que a regra da Carta Federal se reproduzisse nas Constituições dos estados-membros, em benefício de ex-governadores (Rp. 892-RS, RTJ 66, p. 662-665).

5. O Supremo Tribunal, no entanto, acabaria por entender legítimo aquele primeiro passo adaptatório. Ficou claro, porém em mais de uma ocasião, que estreitos eram os limites dessa tolerância. Assim, ao constituinte estadual desejoso de outorgar subsídio aos antigos governadores da unidade federada não era lícito suprimir qualquer dos pressupostos a que a Carta da República condiciona o benefício dos ex-presidentes, nem tampouco estender o rol das hipóteses de seu cabimento (Rp 892-RS, RTJ 66/859; Rp. 949-RN, RTJ 81/332)."

Nessa representação, todavia, o Supremo Tribunal declarou a inconstitucionalidade da Lei Paraíba, que concedia subsídio mensal vitalício a ex-prefeitos municipais.

É certo que a inconstitucionalidade foi proclamada em face do conflito entre o aludido diploma estadual e os princípios da autonomia municipal e da iniciativa reservada (Constituição Federal, art. 15, II, *a*, e art. 57, II, c. c. art. 13, III). Mas o eminente Relator, Ministro Décio Miranda, já deixava claro o entendimento de que lei municipal não poderia igualmente estender o benefício do art. 184 ao âmbito municipal:

"Assim acolhendo a manifestação do douto parecer, sob o particular aspecto a que se adstringiu, vou mais longe e acrescento que, ainda quanto resguardada a iniciativa do prefeito e emanada da Câmara Municipal de determinado município, lei que dispusesse em igual sentido ao que pretendeu prover a impugnada Lei Complementar Estadual 17, ter-se-ia de reconhecer a inconstitucionalidade da medida.

No âmbito federal e no estadual, o subsídio vitalício ao Chefe do Poder Executivo, após o exercício, tem justificação na necessidade de resguardar os ex-ocupantes dos cargos, que os exerceram deixando sua profissão habitual e muitas vezes a própria região de seu domicílio, das dificuldades ou constrangimentos que possam eventualmente sofrer no retomar suas antigas ou procurar novas ocupações profissionais.

No município, tais circunstâncias não ocorrem. O prefeito, domiciliado no próprio âmbito restrito em que passou a exercer o cargo político, não se deslocou do centro habitual de suas atividades profissionais."

E, com efeito, em se tratando de matéria exaustivamente disciplinada na Lei Maior e, portanto, de índole constitucional, o benefício do art. 184, na extensão admitida pelo Supremo Tribunal, somente poderia ser concedido a ex-governadores se contemplado expressamente no direito constitucional legislado dos estados, no processo de adaptação das Cartas Estaduais a normas paradigmáticas da Constituição Federal. O legislador

municipal, assim, que não dispõe de poder constituinte, não poderia validamente conceder subsídio mensal vitalício a ex-prefeitos.

Por outro lado, condicionada a limitada a fixação da remuneração dos prefeitos ao exercício do mandato no curso de cada legislatura, por força do disposto no art, 44, VII, combinado com os arts. 13 e 200 da Constituição Federal, incabível a outorga de subsídios após o período de mandato, vitaliciamente, na ausência de norma autorizativa no texto da própria Lei Fundamental.

Inconstitucional, portanto, a Lei 632, de 2.1.83, do município de Monteiro, que instituiu subsídio mensal e vitalício a ex-prefeitos municipais.

Em face do exposto, o parecer é no sentido do não-conhecimento do recurso extraordinário" (fls. 209-212).

Impressiona o duplo argumento de:

a) apenas por ato constituinte poder-se excepcionar as regras de lei maior que autorizam a remuneração dos governantes somente quando no exercício dos cargos respectivos e não a prevêm em caráter vitalício, mas sujeita ao limite temporal do próprio mandato; e

b) não tendo o Município poder constituinte, não lhe é lícito alterar regra de observância geral por todos os governos federados (art. 200, CF/67).

A meu ver, a douta Procuradoria-Geral da República opina pelo não-conhecimento com fundamento em precedente do Pleno do Supremo Tribunal (Rp 1.205-PB) no qual julgou-se inconstitucional a Lei Complementar 17, de 25 de julho de 1979, do Estado da Paraíba, que concedia subsídio mensal e vitalício a prefeito, a partir da cessação da investidura, vendo nela "implícita afronta aos limites em que a Constituição Federal define a autonomia municipal, em especial no art. 15, II, § 2º".

(. . .)

"o estipêndio anômalo, além do tempo de exercício do cargo, e até vitalício, do prefeito, não pode prescindir de autorização em norma constitucional da União".

Declarado, pelo Supremo Tribunal, o princípio da reserva do poder de criar o estipêndio em causa, em favor do constituinte federal, segue-se que a instituição do mesmo subsídio, por lei municipal, seria igualmente inconstitucional.

Observo, contudo, que o fundamento da inconstitucionalidade proclamada no paradigma citado era a usurpação de poder municipal pelo Estado (art. 15, II, *a*, CF/67 e vício de iniciativa que, aqui, não está em jogo.

Essa a verdadeira e suficiente razão de decidir. O eminente Ministro Décio Miranda, Relator, então, acrescentou, *verbis:*

(". . .)

Assim acolhendo a manifestação do douto parecer, sob o particular aspecto a que se adstringiu, vou mais longe e acrescento que, ainda quando resguardada a iniciativa do prefeito e emanada da Câmara Municipal de determinado município lei que dispusesse em igual sentido ao que pretendeu prover o impugnada Lei Complementar Estadual 17, ter-se-ia de reconhecer a inconstitucionalidade da medida.

No âmbito federal e no estadual, o subsídio vitalício ao chefe do Poder Executivo, após o exercício, tem justificação na necessidade de resguardar os ex-ocupantes dos cargos, que os exerceram deixando sua profissão habitual e muitas vezes a própria região de seu domicílio, das dificuldades ou constrangimentos que possam eventualmente sofrer no retomar suas antigas ou procurar novas ocupações profissionais.

No município, tais circunstâncias não ocorrem. O prefeito, domiciliado no próprio âmbito restrito em que passou a exercer o cargo político, não se deslocou do centro habitual de suas atividades profissionais.

Seria inconcebível que o município copiasse nesse ponto a norma federal, seria uma anomalia, que, ante os princípios gerais adotados na Constituição Federal, não prescindiriam de autorização em norma constitucional da União.

Com efeito, se depende de lei complementar federal o estabelecimento de 'limites e critérios' para a própria remuneração de vereadores (art. 15, § 2º, consoante a redação da Emenda Constitucional 4, de 1975), ou seja, para a remuneração do efetivo exercício na sua normal duração, que dizer da remuneração anômala, extravagante, a partir da cessação das funções, do prefeito?

A Constituição não se interpreta somente pelo que nela está expresso, mas também pelo que implicitamente decorre do sistema que adota.

Se, no âmbito federal e no âmbito estadual o subsídio além do exercício, ao chefe do Poder Executivo, depende de norma constitucional federal ou estadual, respectivamente, e se no âmbito municipal, a remuneração normal de vereadores depende de lei complementar federal que lhe fixe os limites e critérios, a mesma razão, que ditou tais regras de prudência, impõe que também somente pela Constituição Federal se possa eventualmente autorizar remuneração de prefeitos após a cessação de seu exercício.

Estou certo, pois, de que a impugnada providência seria inconstitucional mesmo quando não padecesse dos vícios que lhe apontou o douto parecer" (fls. 7-9 do voto do Ministro Décio Miranda).

Foi precisamente essa parte do voto do eminente Ministro Décio Miranda que fundamentou a decisão da egrégia Segunda Câmara Cível do Tribunal *a quo*, por este perfilhado em sua composição plena, no incidente de uniformização que deu causa a este recurso extraordinário (cf. fls. 138/9 e 131-137).

Tenho que essa parte do voto do Ministro Décio Miranda, que fundamentou a decisão recorrida, é *obiter dictum*, pois não integra a *ratio decidendi*.

Reconheço, também, que o Supremo Tribunal tem entendido que lei estadual não pode instituir o estipêndio vitalício de prefeitos porque, assim, viola a autonomia financeira dos municípios (Rp 1.193-3-MA e Rp 1.025-2-PB e 1.192-5-PA).

Poder-se-ia, *a contrario*, dizer que se é a lei municipal que o institui, não ofende ela a Constituição Federal.

Respondo que não, necessariamente, porque, embora *a latere* do fundamento principal e suficiente, a Corte declarou que o estipêndio, em causa, só por regra constitucional federal pode ser criado.

Tal afirmação não se compadece de outra declaração de constitucionalidade (Rp 1.193-3-MA), em cuja ementa lê-se:

"Tem-se por constitucional dispositivo introduzido na Constituição do Estado do Maranhão (art. 143, *caput*), que na linha do art. 184 da Constituição Federal, no que diz respeito aos ex-Presidentes da República, concedeu para os ex-Governadores que tiverem exercido o cargo em caráter permanente, a título de representação, um subsídio mensal e vitalício, igual aos vencimentos do cargo de Desembargador."

O voto condutor do Eminente Ministro Aldir Passarinho não parece, assim, acolher a aplicação do princípio da reserva, em favor do constituinte federal, ao caso de subsídio de ex-Governadores, pois, aí, admite a competência do constituinte estadual, cujo poder é derivado.

Em face da aparente contradição, o ilustre órgão do Ministério Público Federal desumiu que a Suprema Corte somente admite a criação de regra concessiva da espécie em foco por quem tenha poder constituinte originário ou derivado. Porque não o tem o município, não se pode dar tal regra a si próprio.

Nem o estado a que pertence pode dar-lhe. ainda que por regra de sua Constituição, por ela dizer respeito a matéria financeira compreendida na autonomia municipal (cf. Rp 1.193-3-MA, ementa).

Ressalvando meu ponto de vista pessoal a respeito das teses acolhidas pelo Egrégio Plenário e acima expostas, não conheço do recurso.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

RE 112.044-4-PB – Rel.: Ministro Célio Borja. Recte.: Alexandre da Silva Brito (Adv.: Luiz Gonzaga de Oliveira Lima). Recda.: Prefeitura Municipal de Monteiro (Adv.: Nobel Vita).

Decisão: não conhecido. Unânime. 2ª Turma, 28.3.89.

Presidência do Sr. Ministro Aldir Passarinho. Presentes à sessão os Srs. Ministros Francisco Rezek, Carlos Madeira e Célio Borja. Subprocurador-Geral da República, o Dr. Carlos Victor Muzzi.