



Câmara Municipal

de

Jundiá

Interessado: Dr. JOSE GODOY FERRAZ

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 93

Assunto: Fixa novos subsídios para o Prefeito Municipal a partir
de 1961.

Resolução N.º 66

*Arquivado
em
3.3.61*

Proc. N.º 10.746
Clas. 502-90



CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ
EXPEDIENTE

● SET 14 1960 ●

PROTÓCOLO N.º

CLASSIF

2

CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ
EXPEDIENTE

● DEZ 7 1960 ●

PROTÓCOLO N.º 10186

CLASSIF 502.90

À: CJR e CFO
Sala das Sessões, em 21/12/60

PRESIDENTE

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 93

Art. 1º - É fixado, a partir de 1º de janeiro de 1961, em Cr.\$ 35 000,00 (trinta e cinco mil cruzeiros) mensais o subsídio do Prefeito Municipal.

Parágrafo único - A partir de janeiro de 1961, fica concedida ao Prefeito Municipal uma verba de representação mensal no valor de Cr.\$ 15 000,00 (quinze mil cruzeiros).

Art. 2º - As despesas com a execução da presente resolução correrão por conta de verbas próprias orçamentárias, suplementadas oportunamente.

Art. 3º - Esta resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Aprovado em 1.ª Discussão
Sala das Sessões, em 21/12/60

PRESIDENTE

Sala das Sessões, 14/11/1960.

Jose Godoy Ferraz.

JUSTIFICATIVA

Não é justo que os subsídios do Prefeito Municipal estejam fixados em quantia inferior a dos próprios funcionários municipais.

Já, no presente exercício, os subsídios do Prefeito Municipal estão abaixo dos Diretores Municipais. Para o próximo ano espera-se aumento dos vencimentos para o funcionalismo e assim mais se agravará a situação.

A aprovação do presente projeto se faz mister para resolver uma situação que de fato merece reparo.

Basílio de Almeida
Haldemar Barreto
Herculino
José F. de Almeida
Antonio Galvão
Orestes

Antônio Ferraz
Silviano
Rodrigo
A. de Almeida
José de Almeida
R. de Almeida

- Revista dos Tribunais - Volume 236 - Junho de 1955 -

TRIBUNAL PLENO

PREFEITO MUNICIPAL - Subsídios - Lei municipal que os e-
leva no curso da legislatura - Constitucionalidade.-

AUTONOMIA MUNICIPAL - Alteração de subsídio de prefeito-
durante a legislatura - Admissibilidade - Inteligência -
dos arts. 28 e 86 da Constituição Federal.-

INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI - Apreciação da matéria pe-
lo Judiciário - Limites - Da confusão entre questão cons-
titucional com os aspectos de conveniência ou moralidade
das leis.-

INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI - Apreciação pelo Tribunal-
Pleno - Necessidade de que a Câmara decida previamente -
os mais aspectos que possam solucionar a questão - Cará-
ter final da material constitucional.-

O art. 28 da Constituição encerra um mínimo constitucio-
nalmente imperativo a que estão subordinadas as legislações -
locais. A violação desse mínimo é que fere a autonomia municí-
pal e autoriza a intervenção federal.-

Alteração de subsídio do prefeito, no curso da legistatu-
ra, não atenta contra a Constituição. O art. 86 da Carta Ma-
gna não se aplica aos Municípios.

Não há confundir os aspectos de conveniência ou moralida-
de das leis com as questão constitucional.

Não cabe aos Tribunais tutelar as atividades dos poderes
públicos, opondo uma sorte de "veto judicial" às leis, ou
atos, que julgar inconvenientes.

A inconstitucionalidade de lei ou ato, só se decreta -
quando fóra de qualquer dúvida razoável.

A jurisdição competente para resolver a controvérsia -
constitucional é igualmente competente para decidir de sua o-
portunidade. Não deve o Tribunal Pleno conhecer da questão -
constitucional, antes da Câmara decidir os mais aspectos que
possam, porventura, resolver a questão.

A questão constitucional não é de base, é de cúpula, não
é preliminar, é final.

Nº 65.509 - (Apelação Cível) - Mogi Mirim - Apelantes: A
Municipalidade e o Prefeito de Mogi Mirim - Apelados: Adib -
Chaib e outros - (Secretaria).-

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cí-
vel nº 65.509, da comarca de Mogi Mirim, apelantes a Municipa-
lidade e o Prefeito de Mogi Mirim e apelados Adib Chaib e ou-
tros; Acordam, em Tribunal Pleno, por maioria de votos, em de-
clarar constitucional a lei nº 3, de 15 de dezembro de 1952,
da Câmara Municipal de Mogi Mirim, que elevou o subsídio do
Prefeito Municipal daquela cidade.

Assim, decidem pelo seguinte:

A Egrégia Segunda Câmara Civil levantou, na espécie, a

questão da inconstitucionalidade, reportando-se ao venerando-acórdão deste Tribunal Pleno, constante da "Rev. dos Tribs.", vol. 189, pág.903. Ali se decidiu, realmente, pela proibição-constitucional da alteração dos subsídios de Prefeito, no curso da mesma legislatura.-

Onde, porém, "data vênia", se encontra expressa, ou na cessariamente implícita essa regra, na Carta Magna?

Alega-se que o texto impeditivo é o do art. 86, "in verbis": "No último ano da legislatura anterior à eleição para Presidente e Vice-Presidente da República, serão fixados os seus subsídios pelo Congresso Nacional".

Pretende-se que essa regra, própria do Poder Executivo Federal, se estenda, obrigatoriamente, ao órgão executivo municipal - pelo princípio moral que encerra - . Porque as mesmas razões que levaram o constituinte a resguardar o decôro e a independência do Chefe do Executivo Nacional, são vigentes para o órgão executivo municipal. Esse o fulcro do venerando-acórdão a que se reportou a Egrégia Segunda Câmara Civil.-

Entretanto, nem de fato, nem de direito, tem procedência essa argumentação.

Note-se, antes do mais, que o art. 86 da Constituição vigente corresponde ao art. 46 da Constituição de 1891.

Contivesse, portanto, o preceito, uma regra genérica, - obrigatoriamente extensiva aos municípios, - e tal se daria desde o antigo regime.

Ora, - nunca foi assim na primeira República....

E não obstante lá estava, também, na Constituição de 1891, o art. 63: "Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União".

E o art. 68: "Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto - respeita ao seu peculiar interesse".

Se o princípio da inalterabilidade do subsídio do Presidente da República saltasse do texto do art. 46, como evidentemente aplicável à esfera municipal - os Estados seriam obrigados a adotá-lo, por força dos arts. 63 e 68.

E todavia, repita-se, tal não se dava.

Consulte-se, por exemplo, Castro Nunes, --"Do Estado - Federado e sua Organização Municipal", notadamente págs. 146 e 147.

Autônomos eram os Estados, a esse respeito, quer em face da doutrina, quer na prática legislativa.

O mesmo ilustre Ministro Castro Nunes pôde, por isso, observar: "Ao Estado compete a organização dos seus municípios. Essa organização é, em 18 Estados, traçada uniformemente pela lei ordinária, dentro das bases estatuídas na Constituição, sendo tal sistema o chamado das leis orgânicas. As Constituições que distinguem o que é e o que não é propriamente - constitucional deixam as assembleias, como é natural, maior - liberdade no prescrever as normas a que deve obedecer a insti-

tução dos aparelhos municipais" (in "As Constituições Estaduais do Brasil" - pág. 159).--

As Constituições dos Estados, realmente, consagravam princípios variáveis. Ora afirmavam a gratuidade tradicional do ofício dos administradores municipais, ora permitiam, ou determinavam a existência de subsídios, subordinando a sua fixação a critérios diversos.--

Assim, por exemplo, a Constituição do Rio Grande do Norte declarava gratuita a função do intendente - arts. 51, 53; a de Sergipe, dispunha que - "o intendente poderá ser retribuído, mas os membros do Conselho servirão gratuitamente", sem especificar as condições para a fixação do subsídio - art. 90, § 5º; a de Espírito Santo, art. 79, § 2º, decretava: "Os vencimentos dos prefeitos serão fixados anualmente em lei orgamentária pelas Câmaras Municipais, e não poderão, em caso algum, exceder a 10% das rendas verificadas na arrecadação do exercício anterior"; a do Paraná, no art. 100, facultava "uma remuneração pecuniária" para os prefeitos, sem mais restrições; a de Santa Catarina dizia que os superintendentes "serão remunerados quando os cofres municipais o permitam e os Conselhos o determinem" - art. 72, § 3º, etc. etc...

A Constituição Paulista relegava toda a matéria para a lei ordinária ou orgânica dos municípios. E nesta somente é que mandava que os subsídios, - se houvessem - fossem inalteráveis durante o mandato - art. 26, parágrafo único.

Ben se vê, portanto, que a matéria não era de ordem constitucional, imperativa, calcada na regra dos subsídios, digo, subsídios do Presidente da República.--

Releva notar que a Constituição de 1946, no art. 28, traçou expressamente o quadro dos princípios que garantem a autonomia municipal, completado pela disciplina da intervenção estadual, no art. 23.

Ao elaborar-se aquele artigo, o ilustre constituinte Prof. Mário Msagão, eminente desembargador deste Tribunal de Justiça, sustentou que:

".....a questão da autonomia, cientificamente, nada tem que ver com a regra do peculiar, digo peculiar interesse que diz respeito ao problema de descentralização de funções...". "Segundo a qual determinados assuntos não de ficar necessariamente entregues pelos Estados aos Municípios...". "A autonomia consiste, única e exclusivamente, na provisão dos órgãos municipais pela eleição" ("in" "A Constituição Brasileira de 1946", José Duarte, 1º vol. art. 28).--

Não vingou essa doutrina, como se vê do próprio texto da Constituição. Seus ilustres opositores argumentavam que a noção da autonomia não se limitava a elegibilidade dos órgãos administrativos, mas se completava através das normas garantidoras de uns tantos interesses peculiares indeclináveis e, por isso, essenciais ao funcionamento daquela mesma autonomia (José Duarte, ob. e loc. cit.).--

O art. 28 veio a encerrar, destarte, e a final, um mínimo constitucional imperativo a que estão subordinadas as legislações locais.--

A violação desse mínimo é que fere a autonomia municipal, aí consubstanciada, e autoriza a intervenção federal, nos termos do art. 7º, nº VII, "e".-

Nem outra coisa ensinou o eminente Desembargador Perceval de Oliveira em sua brilhante "Dissertação para Concurso à Cadeira de Direito Constitucional", "A Competência Legislativa da União e dos Estados do Brasil", págs. 110, 111.-

Recapitule-se, portanto: no regime de 1891 já existia a regra da inalterabilidade de subsídios do Presidente da República. Já se consagravam a autonomia e os peculiares interesses dos municípios.-

Por outro lado, não se encontrava no texto constitucional uma enumeração de garantias como a do art. 28 da atual Constituição.-

Se, pois, a regra dos subsídios do Presidente, por um imperativo moral, ou como consequência necessária da natureza das coisas, ou por ser princípio constitucional inerente ao sistema republicano, ou por qualquer outra razão relevante, em suma, --fosse de aplicação obrigatória ao âmbito municipal, fatalmente havia de se consubstanciar nas leis e na doutrina, desde esse tempo.-

E tal não se deu.

Como descobrir-se -agora- essa obrigatoriedade, precisamente quando o conceito de autonomia - não expresso na Constituição de 1891,-- veio a ser delineado pelo art. 28 da Magna Carta de 1946?

Como, em nome de uma pretensa garantia aos Municípios, - cercar a autonomia dos Estados, -- e dos próprios Municípios, obrigando-os a estender aos prefeitos uma regra que convém ao Presidente da República?

Fala-se em imperativo de ordem moral.

Moral adormecida há meio século, a ingressar estremunhante e tardia, incerta e vaga, nos recintos constitucionais...

Porque, em verdade, não é exato que o que convém ao Prefeito, digo Presidente, seja obrigatoriamente adequado aos prefeitos.-

O Presidente é o Magistrado Supremo da Nação. A ela deve dedicar todo o seu labor. Não lhe sobra tempo, - nem lhe assenta bem, exercer outro ofício lucrativo. Se não tiver pecúnia, dependerá totalmente dos subsídios para manter-se à altura da dignidade do cargo.

E o decôro do Presidente é o decôro da própria Nação.

Já o Prefeito, muito pelo contrário, nem sofre incompatibilidades morais no exercício de sua função particular, nem, como regra, emprega tempo integral na atividade pública.-

O Presidente é o Chefe Supremo de todo o país. Um choque entre ele e o Legislativo assume caráter nacional. Dai poderão resultar, escândalos, paixões, lutas perigosas à estabilidade do regime.-

Por isso, acima de ambos, para que um Presidente poderoso não constranja o Parlamento, ou para que um Congresso despótico não amesquinhue o Executivo, - coloca-se a Constituição - com uma regra prévia, fixa, rígida, perpétua, relativa a fixação dos subsídios.-

Ora, é um exagero extremo afirmar que essas mesmas ponderosas razões, válidas para o cargo eminentíssimo de Presidente da República, impõem-se, sob pena de perecimento de uma garantia constitucional imprescindível, no tocante aos subsídios do mais modesto prefeito...

Cabe aos próprios Estados, através das leis orgânicas, prover do modo que melhor pareça, em ordem a resguardar a administração local. Se determinado regime de fixação de subsídios mostrar-se nocivo, nada impede que a lei estadual, a luz da experiência, disponha de outra forma.

E existem várias formas, perfeitamente morais, capazes de regular o assunto, de modo diverso do prescrito para o Presidente da República.

Que haveria de imoral, por exemplo, em se fixarem os subsídios dos prefeitos não no começo de cada legislatura, mas em função de fatores econômicos verificados, - suponhamos, - de cinco em cinco anos?

Que imoralidade resultaria se a fixação dependesse de um quantum regulado até certa proporção da receita arrecadada, em cada ano, como dispunha a Constituição do Espírito Santo?

Por que não poderia o Estado, em sua lei orgânica, facultar a um Município, empobrecido por desmembramento territorial, calamidade pública, reduzir, dentro de determinadas proposições, o subsídio do Prefeito, no curso da legislatura?

E porque proibir em circunstâncias também excepcionais, digo, excepcionais, mais diversas, o aumento?

Se o Estado pode o mais, que é decretar a própria gratuidade das funções do prefeito; se pode restabelecer "tetos" que limitam os respectivos subsídios - e pode estabelecer, digo, - e ninguém dúvida dessa competência - por que há de permanecer, entretanto, jungido inapelavelmente a uma regra de tempo, que a Constituição traçou tendo em vista o Presidente da República?

Pretende-se que isso decorre do paralelismo de funções: ambos, o Prefeito e o Presidente são Chefes do Poder Executivo....

Mas, em primeiro lugar, não são paralelas as situações, como já se viu.

E em segundo, se essa equiparação decorresse do sistema-constitucional - valeria também para o Legislativo Municipal. E então, o que fôsse próprio do Parlamento havia de ser obrigatoriamente aplicado à Câmara dos Vereadores....

Ora, tal não acontece, como é pacífico. Logo, não há que falar em equiparação de regras entre os poderes Federais e os órgãos municipais, ainda que impropriamente se queira denominar a estes de "poderes".

O Egrégio Supremo Tribunal Federal, aliás, no recurso ex

traordinário nº 15.425, do Paraná, repelindo a arguição de inconstitucionalidade da lei orgânica desse Estado, que estabeleceu a gratuidade de funções dos vereadores, teve a oportunidade de ensinar, pelo voto do relator, o eminente Sr. Ministro Luiz Gallotti, que não é defeso do Estado:

"Como Poder Constituinte do Município, declarar gratuito o mandato de vereador ou adotar algum critério limitativo, em função da receita de cada municipalidade. Assim é que, dizendo gratuita a vereança, admitiam as antigas Constituições Estaduais e leis orgânicas a remuneração da função executiva, mediante critérios percentuais dentro dos quais teriam de mover-se as Câmaras na estipulação dos vencimentos do Prefeito...". "...Fosse inconstitucional a gratuidade e inconstitucional seria, igualmente, a limitação pelo critério adotado ou qualquer outro, da remuneração do Prefeito, tão certo é que os vencimentos deste são fixados pela Câmara e suportados pelos cofres municipais." ("Arquivo Judiciário", CIII, fasc.2 pag. 113).-

Releva notar neste passo, que a vigente Constituição do Rio Grande do Sul estipula, taxativamente, no art. 154, XII:-

"São atribuições da Câmara Municipal:

.....

"Fixa anualmente o subsídio do Prefeito, em nível nunca inferior ao do exercício precedente".

Esse dispositivo permanece válido, não obstante o art. 88 da Constituição da República.

De tudo, resulta, como, "data vênia", o relator do presente acórdão, já vinha sustentando em casos anteriores, como voto vencido, - que a declaração de inconstitucionalidade da alteração de subsídios de prefeitos, no curso da legislatura, baseia-se não em manifesta ofensa à letra da Magna Carta, mas na simples afirmativa de ser moral e conveniente a proibição.

Entretanto, ainda que o fôsse, -- o que se contesta -- não há confundir os aspectos de conveniência e moralidade com a questão constitucional.-

"Não basta demonstrar, -- ensina Pedro Lessa -- que a lei incriminada é injusta, opressora, ou fere direitos naturais, sociais, ou políticos. É indispensável convencer de que se trata de uma lei contrária à Constituição, que viola um preceito constitucional devendo-se concluir a oposição entre a lei e o artigo constitucional de modo inequívoco"... ("Do Poder Judiciário", págs. 139/138).-

Willoughby adverte:

"The power of Congress to legislate being conceded, the wisdom or expediency of the manner in which the power is exercised is held to be beyond judicial criticism or control" ("Principles of the Constitutional Law", pag. 31).

E Cooley, incisivamente:

"The judiciary can only arrest the execution of a statute when it conflicts with the Constitution. It cannot run a

race of opinions upon points of right, reason, and expediency with the opinions upon, digo, with lawmaking power". ("Constitutional Limitations, pag. 201).

Não cabe aos Tribunais tutelar as atividades dos poderes públicos, opondo uma sorte de "veto judicial" as leis, ou atos, que julgar inconvenientes.--

Da moralidade ou não dos dispositivos legais devem cuidar os órgãos competentes para emití-los.--

Isso mesmo consignou a Suprema Corte dos Estados Unidos:

"This Court can know nothing of public policy except from the constitution and the laws, and the course of administration and decision. It has no legislative powers. It can not examine questions as expedient or inexpedient, as politic or impolitic." "Considerations of that sort must in general be addressed to the legislature" (Cooley, ob. cit. pag. 203).--

Apeitado em decisões diversas, Cooley salienta que nem basta fira a lei, ou ato, o espírito da Constituição. É necessário que ofenda preceito expresso, ou imperativamente implícito (ob. cit. pag. 204).--

Mas ofenda de modo claro, inequívoco, manifesto:

"Nothing but a clear violation of the Constitution"....
...pag. 201.

Deve o juiz sentir clara e forte convicção de inconstitucionalidade:

"a clear and strong conviction", pag. 217.

Presume-se a legitimidade da lei, ou ato, até que demonstre a violação constitucional além de toda dúvida razoável:

"until it violation of the constitution is proved beyond all reasonable doubt", pag. 217.

Na dúvida, resolve-se em favor da constitucionalidade.--

"A reasonable doubt must be solved in favor the legislative action, and the act be sustained", pag. 216.

Todas essas cautelas são clássicas e se incorporam ao mesmo critério atual com que o Juiz Brandeis, fundado em numerosas decisões antigas e recentes, formulou um conjunto de regras sobre a declaração de inconstitucionalidade das leis -- "in "The Constitution of The United States of America", editada pelo "Government Printing Office", 1938, versão castelhana da Editorial Guillermo Kraft, pag. 64.

O mecanismo constitucional de interferência do Judiciário em tais casos, é de delgado funcionamento. A declaração de inconstitucionalidade é sempre uma questão melindrosa, ---
..."At all times a question of much delicacy", diz Cooley.

Por isso, entre nós, o art. 200 da Constituição estabelece restrição no tocante ao "quorum" necessário à manifestação dos Tribunais.--

E não obstante o próprio judiciário, com sabedoria e --

prudência, ter-se impôsto, sempre, constantes auto-limitações, não lhe falta, mesmo na América do Norte, crescente oposição, quanto aquella prerrogativa, como testemunha Castro Nunes, "Do Poder Judiciário", págs. 594 e seguintes.

Corwin, por sinal, dedicou um volume ao "Declínio da - Corte Suprema" - "The Twilight of the Supreme Court"...

Como, pois, na espécie, - tendo em vista todo o exposto, se há de emitir declaração de manifesta inconstitucionalidade fundada apenas, em controvertidas vantagens de ordem moral, em precária ilação de convir aos prefeitos o que é ade - quando ao Presidente da República?

Aliás, do ponto de vista pessoal do relator do presente acórdão, também já manifestado em caso anterior, bastaria uma circunstância para, desde logo, repelir-se a declaração - de inconstitucionalidade.

É que a Egrégia Câmara acolheu, "in totum", os fundamentos do venerando acórdão relatado pelo ilustre Desembargador Percival de Oliveira, constante da "Rev. dos Tribs.", vol. 189, pág. 903, e que vem servindo de paradigma à corrente favorável a tese da inconstitucionalidade da alteração de subsídio de prefeito.-

Ora, esse acórdão, do mesmo passo, decidiu que o caso pode resolver-se à luz da Lei Orgânica dos Municípios.

Mas se a lei comum pode dirimir a espécie, - a que vem a questão constitucional?

Pretende-se que ela é preliminar. Deve o Plenário declarar antes, se há ou não inconstitucionalidade. Depois a turma de apelação decidirá o mais que seja oportuno.

Mas a questão constitucional não é "preliminar". Ao - contrário, é a última a ser encarada pelo juiz. Só quando impossível resolver o caso de outra forma é que se confrontam a lei, ou ato, e a Constituição.

O insigne Pedro Lessa, aludindo a jurisdição do Supremo Tribunal Federal, escreveu:

"..... desde que, além da questão constitucional, há - outra qualquer em um pleito judicial, o que é regular, o que manda a lógica jurídica é que a Justiça local primeiro desempenhe a sua tarefa de julgar e, depois, em grau de recurso extraordinário, a Justiça Federal diga a última palavra sobre a questão constitucional".- ("Do Poder Judiciário", pág. 132).

A teoria "mutatis mutandis", aplica-se à remessa dos - autos ao plenário dos tribunais, nos termos do art. 200 da - Constituição vigente.

Outra não é a lição atual do Pretório Excelso:

"De acôrdo com a boa regra de técnica de julgar, consagrada pela jurisprudência norte-americana e sempre seguida no Brasil, os Tribunais só devem apreciar a inconstitucionalidade da lei, quando sem isso não puderem resolver a questão". - ("Arquivo Judiciário", 108, I, pág. 35, voto do eminente Ministro Luiz Gallotti, em orientação unanimemente seguida).-

Nos Estados Unidos:

"é princípio estabelecido pela Corte Suprema que esta- só decidirá assuntos atuais em controvérsia, que sejam essen- ciais à decisão do caso particular submetido a Juízo" - "in - The Constitution of the United States", cit. pág. 64).-

O mesmo acentua Brandeis, na síntese de princípio que formulou, já anteriormente referida. Entre tais princípios, destaca-se o de que:

"La Corte no se avocará a una cuestión constitucional aunque haya sido adecuadamente planteada en autos, si también se presenta algún otro terreno en el cual pueda ser decidido el caso". (ob. e loc. cit.)

Willoughby, ob. cit. pág. 30, não fala outra linguagem

"The Supreme Court will not pass adversely upon the va- lidity of an act of Congress unless it is absolutely necessa- ry for it to do so in order to decide the question at issue".

E Cooley, na mesma obra já antes referida, pág. 196:

"Neither will a court as a general rule, pass upon a constitutional question and decide a statute to be invalid, - unless a decision upon that very point becomes necessary to the determination of the cause".

Nem se diga que essa matéria de oportunidade da ques- tão constitucional se endereça à turma julgadora do recurso e não ao Tribunal Pleno. Que, assim, na hipótese, a Egrégia Se- gunda Câmara é que cabia ponderar sobre a conveniência de de- cidir desde logo a contenda, independentemente daquela ques- tão. Se o não fez, ainda que por equívoco, não compete ao Ple- nário corrigi-la, porque o Plenário não reforma decisões de - Câmaras. Cumpre-lhe, apenas, manifestar-se sobre o aspecto da inconstitucionalidade para o qual foi convocado.-

Não é assim, "data vênia". A jurisdição competente pa- ra resolver a controvérsia constitucional é igualmente compe- tente para decidir de sua oportunidade.

Essa regra não deflui de modo necessário daqueles mes- mos princípios jurídicos antes expostos.

Nem se compreende que assim não fosse. A menos que se subvertesse a ordem natural das coisas e se invertesse a hie- rarquia das funções judicantes.

Não deve o Tribunal Pleno conhecer da questão constitu- cional antes da Câmara decidir os mais aspectos que possam, - porventura, resolver a ação.

Assim, por exemplo, se nos autos se levantam arguições sobre a extemporaneidade do recurso, ou sobre decadência, - prescrição, ilegitimidade de parte, simples ofensa à lei co- mum, ou sobre qualquer outra matéria passível de ser, desde - logo, objeto de julgamento, - compete à Câmara pronunciar-se primeiro. So depois de repelidas tais arguições, quando se - brar apenas a questão constitucional, é que o Tribunal Pleno- devera ser convocado para dizer a última palavra e não a pri- meira, sobre assunto que não é de base, é de cúpula, não é - preliminar, é final.

Nas, na hipótese, independentemente desse ponto de vista pessoal do relator deste acórdão, já antes manifestado e - por isso agora repetido por uma questão de coerência doutrinária, - houve por bem o Plenário enfrentar, desde logo, a questão de fundo, decidindo sobre o próprio mérito da alegação de inconstitucionalidade.

E ficou essa alegação rejeitada, pelo exposto até a ressalva pessoal do relator, a fim. do presente acórdão.

São Paulo, 30 de junho de 1954 - Paulo Colombo, pres. - com voto - O. Costa Manso, relator designado - Leme da Silva - Thamyris de Albuquerque - David Filho - J. Augusto de Lima - vencido - Justino Pinheiro - Juarez Bezerra, vencido - Paulo Costa, vencido - Marcelo Munhoz - Djalma Pinheiro Franco, vencido, Vasconcellos Leme, vencido, Samuel Francisco Mourão - Pedro Chaves - Foram votos vencedores: Desembargadores Fernandes Martins e Soares de Mello, e vencido, Desembargador Moraes Júnior, digo Barros - J.M. Gonzaga, vencido - Vicente Sabino Júnior - Octávio Lacôrte - Amorim Lima, Frederico Roberto, vencido, Raphael de Barros Monteiro - J.R.A. Vallim - Ulysses Dória, vencido, José Frederico, - Pinto de Amaral - Theodomiro Dias, Itajiba Porto, vencido - Prado Fraga, vencido, de acordo com a seguinte declaração de voto:

Seb o pressuposto de que a proibição de se alterar o - subsídio do Prefeito, durante a sua gestão, atenta contra a - autonomia municipal, está, "data venia", o Egrégio Tribunal - de São Paulo caminhando para um mal incomensuravelmente maior qual seja o de ferir a nossa organização constitucional no - ponto, essencial, da independência dos poderes.

Conforme diz Pontes de Miranda: "O Município tem Poder Legislativo e Poder Executivo; não tem Poder Judiciário". (Comentário à Constituição de 1946), (vol. I, pag. 481).-

É pois, de absoluta obrigatoriedade seja mantida a independência entre o Poder Legislativo e o Executivo Municipal, porque: "segundo a tradição republicana, desde a Constituição de 1891, fixou a Constituição Federal, também, as linhas mestras da organização municipal, embora a sua lei orgânica, o seu estatuto, seja da competência dos Estados através das - suas Constituições e de leis especiais, orgânicas dos Municípios" (Themistocles Calvacanti, "A Constituição Federal Comentada", vol. I, pag. 340).

Uma das linhas mestras da Constituição Federal é a independência dos poderes, estabelecida em seu art. 35.

Observa, Argemiro Rigueiredo que: "A organização municipal é uma miniatura da organização político administrativa, do Estado. Dentro dos princípios do regime que adotamos só há verdadeiramente, autonomia municipal quando se permite aos municípios o direito de eleger, conforme as conveniências locais e os seus interesses peculiares, o chefe do Poder Executivo e delegados com funções eletivas."

E conforme objeção, anteriormente feita pelo eminente-Sr. Desembargador Mário Masagão: "A autonomia consiste, única e exclusivamente, na provisão dos órgãos municipais pela eleição". (José Duarte, "A Const. Brasileira", vol. I, pag. 524-525).

Ora, segundo os ensinamentos de Hamilton, Madison, Charles Lefebvre, Pimenta Bueno, Barbalho, Paulo de Lacerda, Carlos Maximiliano e outros, a modificação do subsídio do Chefe do Poder Executivo, durante a sua gestão, atenta contra a independência do Executivo, sujeitando-o a imposições do Poder Legislativo. Com efeito:

Em "O Federalista", que A. Esmein considera "um dos melhores tratados de filosofia constitucional que o século XVIII devia legar ao XIX, disse Madison que "não se contestará que todo poder é naturalmente invasor e que deve ser posto eficazmente na impossibilidade de transpor os limites que lhe são assinalados" ("Le Federalisme", nouvelle edition française, 1902 pag. 409).-

E Charles Lefebvre aconselhava: "Quando tudo tenha sido feito para salvaguardar as justas prerrogativas de cada um dos poderes e regular seu comum entendimento, é preciso ainda encerrar a possibilidade dos conflitos e fornecer os meios de evitar sua gravidade e preparar seu desenlace". ("Étude sur les lois Constitutionnelles de 1875", pag. 177).-

Com esse intuito, a mesma cautela estabelecida no art. 86 da Constituição de 1946, já existia no art. 46 da Constituição de 1891.

Dizia, então, Barbalho: "Subsídio, fixado pelo congresso no período presidencial antecedente é uma condição de independência e vigor do Poder Executivo. Sem isso, o parlamento em desavença com o Presidente da República poderia ir até a castigá-lo na bolsa, reduzindo-o a escassos vencimentos, e algum congresso subserviente ouço, digo ou corrutor não se daria de aumentá-los, a vontade dele com exagerada generosidade. Os constituintes norte-americanos deram o exemplo a mais sábia disposições que neste particular se pode, digo, Os constituintes norte-americanos nos deram o exemplo desta cautela, que o profundo Hamilton considerava a mais sábia disposição que neste particular se pode imaginar ("Federalist", vol. II, cap. LXXIII), e ela tem sido como tal adotada em outras constituições". ("A Constituição Federal Brasileira", 2a. edição, pag. 235).-

Paulo de Lacerda também assinalava que: "para evitar pressões e demandas a que o assunto se presta, ordena o art. 46 da Constituição que essa fixação se faça durante o período presidencial anterior. Por isso mesmo, uma vez tomada a resolução, o Congresso consome e esgota o seu poder na matéria, relativamente ao período presidencial subsequente; as somas e a maneira de prestá-las fazem-se inalteráveis por toda essa época, não se aumentam ou diminuem e nem se pagam diferente-mente". ("Princípios de Direito Constitucional Brasileiro", vol. II, 571, pag. 382).

Comentando o art. 86 da Constituição de 1946, observa Carlos Maximiliano, que: "A irredutibilidade dos vencimentos assegura a independência do chefe de Estado. Também não permitiu a Constituição que os aumentassem. Não pode a legislatura reduzir a penúria o Presidente ativo, nem tampouco tentar corromper o fraco por meio de liberalidades."

Há indivíduos, afirmou Hamilton, aos quais nem a misé-

ria, nem a promessa de uma fortuna levam a sacrificar o dever; porém essa virtude austera brota somente em terras raras. Em geral o direito de dispor da dotação de um homem transforma-se em poder sobre a sua vontade. Encontram-se na própria história norte-americana exemplos de intimidação ou redução do Executivo pelas Câmaras por meio da esperança ou do receio de certos arranjos pecuniários. Hoje o Congresso não pode enfraquecer a coragem do Presidente, agindo sobre as suas necessidades, nem lhe corromper a integridade, fazendo apelo à sua "cobiza" ("Comentários a Constituição Brasileira", 4a. edição, vol. II, pag. 219).--

Essas ponderosas considerações de tratadistas nacionais e estrangeiros sobre as cautelas que devem apar, digo, amparar a independência entre os poderes, não devem ser olvidadas na solução do presente julgamento.

Trata-se, no caso, de uma cautela consignada na Constituição, a fim de resguardar a independência do Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo.

Se a Constituição entendeu necessária essa cautela relativamente ao primeiro cidadão do país, - aquele que tem a direção suprema das Forças Armadas (art. 87, n. XI e 176), a direção política da guerra e escolha dos comandantes-chefes das Forças em operação (art. 178), enfim o homem mais poderoso da nação, com maior razão não poderia deixar de compreender, no mesmo dispositivo constitucional, a independência do executivo municipal em face do correspondente legislativo.

Não se trata de interpretação por analogia, mais sim de interpretação extensiva, pois o caso em exame se acha compreendido e dominado pelo mesmo texto constitucional, em sua razão fundamental (cf. Francisco Ferrara, "Interpretação e Aplicação das Leis", pag. 65).

Apresenta, como efeito, o citado Hamilton, como um dos elementos essenciais ao vigor da autoridade executiva "uma disposição que lhe assegure uma soma suficiente para sua manutenção. É evidente, diz ele, que se negligenciar esse artigo, a separação dos departamentos executivo e legislativo seria puramente nominal e illusória" (ob.cit. pag. 609).--

Observa, por sua vez Themistocles Cavalcanti que:

"As nossas Constituições republicanas tôdas se tem referido à harmonia e independência dos poderes, salvo a de 1934 (art. 3º) que preferiu dizer coordenação, dentro do quadro do sistema que traçou.

A preferência dada pela Constituição a independência, - em vez de separação ou de divisão, acentua bem um traço característico, afetando que só deve conhecer transigências dentro da própria Constituição". ("A Constituição Federal Comentada", vol. I, pag. 197).--

Os Estados e Municípios não podem violar o sistema de independência dos poderes, estabelecidos na Constituição.--

Há normas que fere uma ou outra disposição constitucional. Essas normas podem ser, ou não, manifestamente inconstitucionais. Outras formas podem existir que ofendam a Constituição em sua própria estrutura, em sua própria construção. --

Tais normas são visceralmente inconstitucionais.--

É princípio fundamental do nosso regime constitucional, a independência dos poderes (Constituição Federal, art. 36).-- Para garantia desse princípio, ou seja a independência do poder executivo, estabeleceu a Constituição a inalterabilidade do subsídio do Presidente da República, durante o período de sua gestão (art. 86).--

Como se poderá negar a aplicação do mesmo princípio, em relação ao executivo municipal, ou estadual?

Será jurídica a afirmativa de que essa aplicação ofende a autonomia municipal, quando se trata, unicamente, de resguardar a independência do executivo municipal?

Tratando da razão fundamental da divisão dos Poderes, - na Constituição do Império, já advertia Pimenta Bueno:

"Observar praticamente a sábia disposição do art. 9º da lei fundamental, é o grande desideratum, é a vida real do sistema constitucional. Quanto mais exata for essa observância, mais seguras e amplas serão as liberalidades brasileiras, e mais regular e bem ordenada a administração nacional, marcharemos então para a prosperidade; haverá crenças, espírito nacional e entusiasmo". ("Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império", 1857, pag. 33).-- Em face do exposto, reconhecia a inconstitucionalidade da lei que alterou os subsídios do Prefeito Municipal.--

X-X-X-X-X-X-X-X-X-X-X-

REVISTA DOS TRIBUNAIS - VOL. 236 - JUNHO DE 1955

PREFEITO MUNICIPAL - Resolução que eleva os seus subal-
diés e a verba de representação - Constitucionalidade -
Ação popular - Pressuposto determinado - Inapplicabili-
dade, aos prefeitos, da regra do art. 86 da Constituição
Federal.-

- Não se aplica aos prefeitos a regra do art. 86 da Con-
stituição Federal.-

A organização dos poderes municipais é atribuição pri-
vativa dos Estados, pelo que não se pode extrair, nes-
se terreno, de um preceito da Constituição Federal so-
bre o executivo da União, regra aplicável aos governos
locais das municipalidades.-

Nº 65.681 - São Luiz do Paraitinga - Apelantes: Celesti-
no Campos Coelho e outros - Apelados: Arlindo Ferreira -
da Silva e outro- (Secretaria).-

ACÓRDÃO

Vistos, expostos e discutidos estes autos do processo nº
65.681, de São Luiz do Paraitinga, em que são apelantes Cele-
stino Campos Coelho e Wilson Campos Coelho, e apelados Arlindo
Ferreira da Silva e outros: Acordam, em Tribunal Pleno do Tri-
bunal de Justiça de São Paulo, por maioria de votos, decla-
rar constitucional a Resolução Municipal nº 1, de 12 de janei-
ro de 1952, da Câmara Municipal de São Luiz do Paraitinga, pa-
ra que os autos retornem à Sexta Câmara Civil onde devem ser
decididas as demais questões suscitadas na lide.

Custas a final.

Apesar do acórdão mencionado no julgamento da Egrégia -
Sexta Câmara, em que se decidiu controversa idêntica a des-
tes autos ("Rev. dos Tribs. 189/903"), atualmente é outra a o-
rientação seguida por este Tribunal. Nesta mesma sessão, jul-
gando caso igual, da comarca de Mogi-Mirim, saiu vencedor en-
tendimento contrário, pois o Tribunal Pleno, por significati-
va maioria, acompanhou o voto do Desembargador Odilon da Cos-
ta Manso, de que não se aplica aos prefeitos, a regra contida
no art. 86 da Constituição Federal.-

Decisivo para o julgamento do presente caso, é o argumen-
to desenvolvido pelo relator daquele acórdão, de que a organi-
zação dos poderes municipais, é atribuição privativa dos Esta-
dos, pelo que se não pode extrair, nesse terreno, de um pre-
ceito da Constituição Federal sobre o Executivo da União, re-
gra aplicável aos governos locais das municipalidades.-

Já dizia Felisbello Freire, e o repetia Amaro Cavalcanti-
no seu clássico livro sobre o "Regime Federativo", ser natu-
ral que o Poder Legislativo dos Estados elabore as constitui-
ções ou cartas do município, pois que este não se constitui -
por si só e não assume o caráter de poder constituinte para-
tragar as suas funções ou esfera de ação. ("Regime Federativo
pag. 180).-

Trata-se de princípio inerente ao sistema federativo. A
organização das edificações locais refoge ao âmbito da União,
de maneira total, só aos Estados, cabendo dar ao município a

sua lei orgânica ou estatuto basilar. Assim o ensinava Tomas-Coolay, para quem a organização dos governos municipais dentro dos Estados, pertence exclusivamente a estes ("Direito Constitucional", pág. 398). De mesmo teor o ensinamento de Bielman: "O regime municipal é local no sentido de que as legislaturas provinciais é que o determinam e delimitam" ("Estudios de Derecho Público", vol. II, pág. 53). Para Bryce, o "Estado tem poder absoluto sobre todas as partes de seu território", podendo a seu arbitrio graduar a própria autonomia dos governos municipais ("La Republique Americaine", vol. II, pág. 13). De fato é esse o entendimento corrente no direito americano, em cujo federalismo se inspirou o regime brasileiro. Em livro editado em 1950, sobre o governo federal (exclusivamente o governo federal) da república americana ("The American - Federal Government"), os professores John Fergusson e Dean Mac Herry nenhuma palavra trazem sobre os municípios. Todavia em trabalho vindo a lume também em 1950, sobre o governo da União e dos Estados, os mesmos autores tratam abundantemente, no citado livro ("The American System of Government", pág.... 864), do governo municipal e afirmam que os municípios são criaturas do Estado ("are creatures of the state").

Note-se que o problema é eminentemente institucional e deita suas raízes na própria essência do regime federativo. E isto é de capital importancia porque adotando a Constituição Brasileira, no art. 1.^a, a Federação, impossível é entender, - como norma implícita sobre o governo municipal, o que a Lei Maior estabelece como regra sobre os poderes da União.-

Tanto isto é exato que João Barbalho, referindo-se a preceitos gerais que o projeto constitucional do Governo Provisório quando da primeira constitucional digo constituinte republicana, trazia sobre os municípios, assim se exprimia: - "A Constituição projetada pelo governo provisório estabelecia cláusulas para a organização dos municípios e com isso incorporava em crítica.... Era o poder central regulando objeto alheio a sua competência; os Estados, embora autônomos, teriam assuntos de ordem puramente local, sujeitos ao molde geral" - ("Constituição Federal", pág. 281). Análogo o pensamento de Castro Nunes, manifestando em livros e em votos, o qual não compreende sequer que uma constituição federativa como a vigente, venha a discriminar competências privativas do município, atribuição a meu ver usurpada das constituições estaduais.-

Se nem de mão expresso é muito ortodoxo, em face do federalismo, cuidar a Constituição dos municípios, que disser-se da extensão a estes de cânones estabelecidos tão apenas para a organização política dos poderes federais?

Charles Durand, em seu livro - "Le États Federaux", diz ser conforme a noção primeira de federalismo, o princípio de que os Estados-membros são as únicas unidades que os órgãos federais conhecem, pois os outros agrupamentos territoriais - (comarcas e municípios, vilas e distritos) lhes são estranhos e a Constituição Federal deles não se ocupa. Esse autor encontra em tal princípio, uma das notas mais específicas do Estado Federal em confront com o Estado Unitário. E se algumas Federações diz ele - como a Venezuela e o México, a Áustria e o Brasil, trazem em suas constituições referências sobre os mu-

municípios e outros locais, devem esses projetos ser encarados como atenuação do federalismo (ob. cit. pág. 148/50).

Mas em uma Constituição que diz manter a Federação, logo em seu art. 1º, e que, ao depois, no art. 217, § 6º, fala - que para a reforma ou emenda de seu texto não serão admitidos projetos tendentes a abolir a Federação, - as restrições ao princípio federativo tem de ser expressas e taxativas, e nunca, resultados de raciocínios dedutivos ou de construções erigidas com postulados entendidos implícitos em seus mandamentos.-

Além do que está expresso na Lei Maior, sobre os municípios, mais nada é lícito ao intérprete extrair, sob pena de - contrariar frontalmente as diretrizes capitais contidas na - própria constituição.

As normas constitucionais sobre os municípios decorrem da necessidade em que se encontrou o legislador constituinte de melhor definir o alcance e sentido da autonomia edilícia, para desde logo fixar limites aos Estados Membros quando legislassem sobre a organização municipal. O lacônico preceito do art. 68 da Constituição de 1891, sobre o conceito de autonomia, levou os constituintes de 1934 e posteriormente os de 1946, a estruturar mais amplamente o preceito para estabelecer o "minimum" do peculiar interesse dessas unidades políticas. O Desembargador Mario Mesquita, como constituinte, condenava essa autonomia municipal que os Estados não podem desprezar, na composição do governo edilício, ou seja, na sua elevidade. A corrente vencedora foi mais longe um pouco e fez consignar a Constituição os cânones do art. 28, item II, entre as normas que asseguram a vida autônoma dos municípios. - Fora daí e excluídos ainda outros textos expressos da Constituição, como por exemplo o do art. 23, nada mais dela se pode extrair como regra de organização da política municipal. Esse domínio é dos Estados, em e só dos Estados, dentro do sistema federativo. É bem salientar que a finalidade das normas constitucionais não foi a de trazer regras sobre a vida das - edilidades, e sim, a de regular certas relações entre o Estado e o município de forma a garantir, com eficácia, a autonomia deste.-

Ora, se a Constituição quando cuida do município, tem - em vista assegurar sua autonomia e prestigiar suas instituições locais pondo-as a salvo de maiores intromissões dos Estados membros, parece estranho (além de constituir tal fato um atentado ao princípio federativo) querer diminuir-lhe essa autonomia mediante a imposição de uma regra constitucional esta tida para a organização política dos poderes da União.-

Se a organização municipal rege as atribuições da - União, e se a Constituição Federal focaliza o município em - poucos artigos com o intuito exclusivo de lhe aumentar a autonomia, - não se pode deduzir de um preceito constitucional sobre o governo da União, uma regra destinada a coarctar ou diminuir as prerrogativas locais do governo edilício. Com esse processo de auto-ampliação das normas jurídicas que disciplinam constitucionalmente a vida política das edilidades, fere-se o princípio federativo e também a autonomia municipal.

É possível admitir-se a padronização pelos mandamentos constitucionais da estrutura política dos Estados, nunca porém, a dos municípios. T. Cooley, ao tratar das corporações municipais, deixou isto bem claro ao dizer o seguinte: "não há uma forma ou modelo constitucional de governo local, nem um padrão ou medida dos poderes locais, visto que estes podem diversificar-se segundo múltiplas circunstâncias" (ob.cit pág.397).

Tanto não é possível construir paradigmas de governo municipal com os textos constitucionais que regulam os poderes da União, que o Supremo Tribunal Federal não reconheceu, como extensivas aos vereadores, as imunidades processuais penais de que gozam os deputados. E ninguém ignora que se o art. 86 da Constituição Federal procura amparar e reforçar a independência do executivo, o art. 45, onde se trata das imunidades parlamentares, tem a mesma finalidade tutelar no que diz respeito a independência do legislativo. Se o prefeito pode invocar a guisa de garantias do exercício de suas funções, o art. 86 da Constituição Federal, porque se nega aos legisladores municipais o amparo do art. 45?

Em seu trabalho sobre "Alguns Problemas Municipais em face da Constituição", - Vitor Nunes Leal, mostra de como prefeitos prepotentes, valendo-se da truculência da polícia estadual de cujo governo são correligionários, tem elementos para levar o terror e a coação, em recantos longínquos do "hinterland" brasileiro, a inermes vereadores que são seus adversários políticos; e estes não podem, nem em conjunturas tão graves e difíceis, valer-se das imunidades que cercam os legisladores federais e estaduais. Como então usar de outra orientação quando se trata de restrições impostas aos prefeitos pelos vereadores?

Na luta entre legislativo e executivo municipal, se há órgãos necessitados de maior amparo, estes são sem dúvida os vereadores, e nunca, os prefeitos. E se apesar disso o Judiciário não estende aos primeiros as garantias outorgadas na Constituição aos legisladores, "A fortiori" não o pode fazer em relação aos prefeitos.-

Não importa que no caso dos autos, trate-se de ação popular para desfazer aumento de subsídio do prefeito pelos vereadores. O princípio em discussão é o mesmo, perquanto se focaliza também nos autos a aplicabilidade do art. 86 da Constituição Federal, à organização dos governos municipais.

O certo é que o preceito da Lei Maior, que foi invocado não se estende, em virtude da ampliação analógica aos municípios.

Sendo assim, inconstitucionalidade alguma existe na resolução votada pela Câmara Municipal de São Luiz de Paraitinga.-

São Paulo, 30 de junho de 1954. - Paulo Colombo, pres.- com voto - José Frederico, relator designado - Thomas Carvalhal, vencido - Raphael de Barros Monteiro - Theasyllo de Albuquerque - Pedro Chaves - Vasconcelos Leme, vencido - Vasco Conceição - Leme da Silva - J.R.A. Vallim - Prado Fraga, vencido - Clóvis de Moraes Barros, vencido - David Filho - - -

J. M. Gonsaga, vencido - Frederico Roberto, vencido - Itagiba -
Porto, vencido - Pinto de Amaral - Octávio Lacôrte - Justino-
Pinheiro - J. Augusto de Lima - Juâres Baserra, vencido - An-
rão Lima - Theodomiro Dias - Marcio Muniz - Percival de Oli-
veira, vencido - Samuel Francisco Mourão - E. Custódio da Sil-
veira - Paulo Costa, vencido - José Soares de Mello - Vicente
Sabino - Djalma Pinheiro Franco, vencido - O. Costa Manso, com
a seguinte declaração de votos:

Decidi pela constitucionalidade da resolução municipal,
tendo em vista os brilhantes fundamentos do venerando acórdão
e, também, as razões que, "data vênia", tenho exposto em ante-
riores julgados.

Em verdade, não é inconstitucional a alteração dos sub-
sídios de prefeitos, no curso da mesma legislatura.

Onde a proibição expressa, ou necessariamente implíci-
ta, na Carta Magna?

Alega-se que o texto impeditivo é o de art. 86, que -
manda fixar, - "no último da legislatura anterior", os subsí-
dios do Presidente da República.

Pretende-se que essa regra, própria do Poder Executi-
vo Federal, se estenda, obrigatoriamente, ao órgão executivo-
municipal, pelo princípio moral que encerra. Porque as mesmas
razões que levaram o constituinte a resguardar o decoro e a
independência do Chefe do Executivo Nacional, são vigentes pa-
ra o órgão executivo municipal. Esse o fulcro do venerando -
acórdão relatado pelo ilustre Sr. Desembargador Percival de
Oliveira, constante da "Rev. dos Trib.", vol. 189, pag. 903,
e vem servindo de paradigma em outros casos idênticos ao da -
hipótese.

Entretanto, "data vênia", nem de fato, nem de direito,
procede essa argumentação.

Note-se, antes de mais, que o art. 86 da Constituição
vigente corresponde ao art. 46 da Constituição de 1891.

Contivesse, portanto, o preceito, uma regra genérica,
obrigatoriamente extensiva aos municípios, - e tal se daria -
desde o antigo regime.

Ora, nunca foi assim na Primeira República...

E, não obstante, lá estava, também na Constituição de
1891, o art. 63, mandando que os Estados se organizassem "re-
spetando os princípios constitucionais da União". E o art. 68,
determinando que essa organização assegurasse "a autonomia -
dos municípios em tudo quanto respeita ao seu peculiar inte-
resse."

Se o princípio da inalterabilidade do subsídio do Pre-
sidente da República saltasse do texto do art. 46, como eviden-
temente aplicável à esfera municipal - os Estados seriam obriga-
dos a adotá-lo, por força dos arts. 63 e 68.

E todavia, repita-se, tal não se dava.

Consulte-se, por exemplo, Castro Nunes - "Do Estado De-
derativo e sua Organização Municipal", notadamente págs. 146/
147.

Autônomos eram os Estados, a esse respeito, quer em face da doutrina, quer na prática legislativa. Veja-se sobre este último aspecto, - "As Constituições Estaduais do Brasil", do mesmo ilustre Ministro Castro Nunes, e o que ele observa - sobre as "leis orgânicas", págs. 159.

As Constituições dos Estados, realmente, consagravam - princípios variáveis. Ora afirmavam a gratuidade tradicional do ofício dos administradores municipais, ora permitiam, ou determinavam, a existência de subsídios, subordinando a sua - fixação a critérios diversos.

Assim, por exemplo, a Constituição do Rio Grande do Norte declarava gratuita a função do intendente, - arts. 51, 53; a de Sergipe dispunha que "o intendente poderá ser retribuído, mas os membros do Conselho servirão gratuitamente", art. 90, § 5º - sem especificar condições para o subsídio; a do Espírito Santo, art. 79, § 2º, decretava:--"Os vencimentos dos prefeitos serão fixados anualmente em lei orçamentária pelas Câmaras Municipais, e não poderão, em caso algum, exceder a 10% das rendas verificadas na arrecadação do exercício anterior"; a do Paraná, no art. 100, facultava "uma remuneração pecuniária" para os prefeitos, sem mais restrições; a de Santa Catarina dizia que os superintendentes - "serão remunerados quando os cofres municipais o permitam e os Conselhos o determinem" - art. 72, § 3º, etc. etc..

A Constituição Paulista relegava a matéria para a lei ordinária, ou orgânica. E nesta é que se estabelecia a inalterabilidade dos subsídios, quando houvesse, - durante o mandato, art. 26, parágrafo único.

Ben se vê, portanto, que a matéria não era de ordem constitucional, imperativa, calcada na regra dos subsídios do Presidente da República.

Releva notar que a Constituição de 1946, no art. 28, - traçou expressamente o quadro dos princípios que garantem a autonomia municipal, completado pela disciplina da intervenção estadual, no art. 23.

Ao elaborar-se aquele artigo, o ilustre constituinte - Prof. Mario Magalhães - eminente desembargador deste Tribunal de Justiça - sustentou que:

"....a questão da autonomia, cientificamente, nada tem que ver com a regra do peculiar interesse, que diz respeito ao problema de descentralização de funções"...segundo a qual determinado assunto não de ficar necessariamente entregue pelos Estados aos Municípios"...."A autonomia consiste, única e exclusivamente, na provisão dos órgãos municipais pela eleição" ("A Constituição Brasileira de 1946", - Desembargador João de Duarte, 1º vol. art. 28).-

Não vingou essa doutrina, como se vê do próprio texto da Constituição. Seus ilustres opositores argumentam que a noção da autonomia não se limitava à elegibilidade dos órgãos administrativos, mas se completava através das normas garantidoras de uns tantos interesses peculiares indeclináveis e, por isso, essenciais ao funcionamento daquela mesma autonomia (João de Duarte, ob. e loc. cit.).

O art. 28 veio a encerrar, destarte, e a final, um mínimo constitucional imperativo a que estão subordinadas as legislações locais.

A violação desse mínimo é que fere a autonomia municipal, aí consubstanciadas, e autoriza a intervenção federal, - nos termos do art. 7º, nº VII, "e".-

Nem outra coisa ensinou o eminente Desembargador Percival de Oliveira em sua brilhante "Dissertação para concurso à Cátedra de Direito Constitucional" - "A Competência Legislativa da União e dos Estados no Brasil", págs. 110/111.

Rescapitule-se, portanto; no regime de 1891 já existia a regra da inalterabilidade de subsídios do Presidente da República. Já se asseguravam a autonomia e os peculiares interesses dos municípios.

Por outro lado, não se encontrava no texto constitucional uma enumeração de garantias como a do art. 28 da atual Constituição.

Se, pois, a regra dos subsídios do Presidente, por um imperativo moral, ou como consequência necessária da natureza das coisas, ou por ser princípio constitucional inerente ao sistema republicano, ou por qualquer outra razão relevante, - em suma, - fosse de aplicação obrigatória ao âmbito municipal, fatalmente havia de se consubstanciar nas leis e na doutrina, desde esse tempo.

E tal não se deu.

Como descobrir-se - agora - essa obrigatoriedade, precisamente quando o conceito de autonomia, - não expresso na Constituição de 1891, veio a ser delineado pelo art. 28 da Magna Carta de 1946?

Como em nome de uma pretensa garantia aos municípios, - cercar a autonomia dos Estados - e dos próprios municípios, obrigando-os a estender aos prefeitos uma regra que convém ao Presidente da República?

Fala-se de imperativo de ordem moral.

Moral adormecida há meio século, a ingressar estremunhante e tardia, incerta e vaga, nos recintos constitucionais.....

Porque, em verdade, não é exato que o que convém ao Presidente seja obrigatoriamente adequado aos prefeitos.

O Presidente é o Magistrado Supremo da Nação. A ela deve dedicar todo o seu labor. Não lhe sobra tempo, - nem lhe assenta bem, exercer outro ofício lucrativo. Se não tiver pecunia, dependerá totalmente dos subsídios para manter-se à altura da dignidade do cargo.-

E o decôre do Presidente é o decôre da própria Nação.

Já o prefeito, muito pelo contrário, nem sofre incompatibilidades morais no exercício de sua função particular, nem como regra, emprega tempo integral na atividade pública.

O Presidente é o Chefe Supremo de todo o país. Um choque entre ele e o legislativo, assume caráter nacional. Dai - poderão resultar escândalos, paixões, lutas perigosas à estabilidade do regime.

Por isso, acima de ambos, para que um Presidente podesse não constrija o Parlamento, ou para que um Congresso — despótico não anesquigne o Executivo, — coleça-se a Constituição com uma regra precisa, fixa, rígida, perpétua, relativa à fixação dos subsídios.

Ora, é um exagero extremo afirmar que essas mesmas ponderosíssimas razões válidas para o cargo eminentíssimo de Presidente da República, impõe-se, sob pena de perecimento, de uma garantia constitucional imprescindível, no tocante, à luz de, digo, no tocante aos subsídios do mais modesto prefeito..

Cabe sem dúvida aos Estados, através das leis orgânicas, prever do modo que melhor pareça, em ordem a resguardar a administração local. Se determinado regime de fixação de subsídio mostrar-se nocivo, nada impede que a lei estadual, à luz da experiência, disponha de outra forma.

E existem várias formas perfeitamente morais, capazes de regular o assunto, de modo diverso do prescrito para o Presidente da República.

Que haveria de imoral, por exemplo, em se fixarem os subsídios dos prefeitos não no começo de cada legislatura, mas em função de fatores económicos verificados, suponhamos, de cinco em cinco anos?

Que imoralidade resultaria ser a fixação dependesse de um quantum regulado até certa proporção da receita arrecadada em cada ano, como dispunha a Constituição do Espírito Santo?

Por que não poderia o Estado, "Poder Constituinte" dos Municípios, como lhe chamou o Egrégio Supremo Tribunal Federal, com toda a propriedade, — por que não poderia o Estado, em sua lei orgânica, facultar a um município, empobrecido por desmembramento territorial, calamidade pública, depressão económica, ou outro qualquer fator relevante, reduzir, dentro de determinadas proporções, o subsídio do Prefeito, no curso da legislatura?

E por que proibir em circunstâncias também excepcionais, mas diversas, o aumento?

Se o Estado pode o mais, que é decretar a própria gratuidade das funções do prefeito; se pode estabelecer "tetos" — que limitem os respectivos subsídios — e ninguém duvida dessa competência — por que há de permanecer, entretanto, jungido — inapelavelmente a uma regra de tempo, que a Constituição trouxe tendo em vista o Presidente da República?

Pretende-se que isso decorre do paralelismo de funções ambos, o prefeito e o presidente são chefes do Poder Executivo....

Mas em primeiro lugar não são paralelas as situações, — como já se viu.

E em segundo, se essa equiparação decorresse do sistema constitucional, — valeria também para o Legislativo Municipal. E então, o que fôsse próprio do Parlamento havia de ser — obrigatório para a Câmara dos Vereadores...

Ora tal não acontece, como é pacífico. Logo, não há — que falar em equiparação de regras entre os Poderes Federais —

e os órgãos municipais, ainda que imprópriamente se queira de nominar a estes de "poderes".

O Egrégio Supremo Tribunal, aliás, no recurso extraordinário nº 15.425, do Paraná, repelindo a arguição de inconstitucionalidade da lei orgânica desse Estado, que estabeleceu a gratuidade de funções dos vereadores, teve a oportunidade de ensinar pelo voto do relator, o eminente Sr. Ministro Luiz - Galotti, que não é defeso ao Estado:-

"Como Poder Constituinte do Município, declarar gratuito o mandato de vereador ou adotar algum critério limitativo, em função da receita de cada municipalidade. Assim é que, dizendo gratuita a vereança, admitiam as antigas constituições estaduais e lei orgânicas a remuneração da função executiva, mediante critérios percentuais dentro dos quais teriam de mover-se as Câmaras na estipulação dos vencimentos do prefeito..."

"Fosse inconstitucional a gratuidade e inconstitucional seria, igualmente, a limitação pelo critério adotado ou qualquer outro, da remuneração do prefeito, tão certo é que os vencimentos deste são fixados pela Câmara e suportados pelos cofres municipais" ("Arquivo Judiciário", CIII, fasc. 2, pag. 113).

Releva notar, neste passo, que a vigente Constituição do Rio Grande do Sul estipula, taxativamente, no art. 154, n. XII:

"São atribuições da Câmara Municipal:

.....

"Fixar anualmente o subsídio do Prefeito, em nível nunca inferior ao do exercício precedente".

Esse dispositivo permanece válido, não obstante o art. 86 da Constituição da República.

De tudo resulta que o Egrégio Tribunal de São Paulo tem declarado inconstitucional a alteração de subsídios de prefeitos no curso da legislatura, - não porque haja nisso manifesta ofensa a letra da Magna Carta, mas porque, no entendimento pessoal da egrégia maioria, é moral e conveniente a proibição.

Entretanto, ainda que o fosse, - o que "data vênica" se contesta - não há confundir os aspectos de conveniência e moralidade com a questão constitucional.

É o que põe em relevo, o insigne Pedro Lessa, - "Do Poder Judiciário", págs. 138/139.

E Willoughby:

".....the wisdom or expediency of the manner in which - the power (of Congress) is exercised is held to be beyond judicial criticism or control" ("Principles of the Constitutional Law", pag. 11).

Coolley incisivamente advert que o Judiciário:

".....cannot run a race of opinions upon points of right, reason, and expediency with the lawmaking power" ("Constitutional Limitations", pag 201).

Não cabe aos Tribunais tutelar as atividades dos poderes públicos, opoendo uma sorte de "veto judicial" as leis ou atos que julgar inconvenientes.

De moralidade ou não dos dispositivos legais devem cuidar os órgãos competentes para emití-los.

"....Considerations of that sort must in general be addressed to the legislature", ponderou a Suprema Corte Americana ("in" Cooley, ob. cit. pag. 203).--

Apoiado em decisões diversas, Cooley salienta que nem basta fôr a lei, ou ato, o espírito da Constituição. É necessário que ofenda preceito expresso, ou imperativamente implícito - ob. cit. pag. 204.

Mas ofenda de modo claro, inequívoco, manifesto:

"Nothing but a clear violation of the Constitution...", pag. 201.

Deve o juiz sentir uma clara e forte convicção - "a clear and strong conviction", pag. 217.

Presume-se a legitimidade da lei, ou ato, até que se demonstre a violação constitucional além de toda dúvida razoável:

"until its violation of the constitution is proved beyond all reasonable doubt", pag. 217.

E, na dúvida, resolve-se em favor da constitucionalidade, pag. 216.

Todas essas cautelas são clássicas e permanecem. O Juiz Brandeis, apoiado em decisões antigas e regentes da Suprema Corte, fez a respeito, uma síntese de princípios que bem demonstram a auto-limitação com que o Poder Judiciário, sábio e prudentemente, procura reduzir ao mínimo as controvérsias relativas a inconstitucionalidade das leis ("in" "The Constitution of the United States of America", editada pelo Government Printing Office, 1938, versão castelhana da Editorial G. Kraft, Ltda, pag. 64, 1º vol.).

Entre nós, aliás, a Constituição, no art. 200 estabeleceu uma regra restritiva, concernente ao quorum necessário à manifestação dos Tribunais.

E não obstante, a própria cautela do Judiciário, não lhe falta, mesmo na América do Norte, crescente oposição, quando aquela prerrogativa, como testemunha Castro Nunes, "Do Poder Judiciário", págs. 594 e seguintes...

Corwin dedicou um volume ao problema, e o intitulou: "O declínio da Corte Suprema" - "The Twilight of the Supreme Court".

Como, pois, na espécie, -- tendo-se em vista todo o exposto, se há de preferir deliberação de manifesta inconstitucionalidade fundada, apenas, em controvertidas vantagens de ordem moral, em precária ilação de convir aos prefeitos o que é adequado ao Presidente da República?

Por isso, "data venia", não reconheci a inconstitucionalidade.

(Veja-se nesta "Revista", vol. 226, pag. 182, acórdão-anterior).



DEZ 21 1960
PROTÓCOLO N.º 10270
CLASSIF 5

CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

REQUERIMENTO N.º 1 707

Senhor Presidente

Aprovado
Sala das Sessões, em 21/12/60
PRESIDENTE

REQUEIRO à Mesa, na forma regimental, ouvido o plenário, sejam concedidas urgência e preferência, para discussão e votação na ordem do dia da sessão de hoje, ao projeto de resolução nº 93, de autoria do sr. José Godoy Ferraz.

Sala das Sessões, 21/12/1 960.

[Signature]
Carlos Branchi

JUSTIFICATIVA

[Signature] Luiz J. Pacheco
[Signature] Antônio Faria

O projeto de resolução visa resolver uma situação de fato atual, premente e injusta, considerado este termo no seu sentido amplo. É lógico que a matéria como está proposta se prejudicaria, pois pretende resolver o problema para 1 961. Sabemos quão discutido e discutível é o assunto. Por isso mesmo, vale a pena submetê-lo à apreciação da Casa para que confrontando as opiniões cheguemos a um resultado qualquer, mas imediato.

Projeto de Resolução nº 93, de autoria do vereador sr. José Godoy - Ferraz, dispondo s/afixação de novos subsídios para o Prefeito Municipal a partir de 1961.

Parecer. Nº 2 706

Como relator do Projeto de Resolução não vejo ilegalidade no deferir na presente sessão, porém, sendo de um tanto delicado sou de parecer que deva o Plenário se decidir depois que haja manifestado a Santa Comissão de Finanças e Orçamento.

Esse é o parecer S/Mff.

Leitor. dos Senhores

em 21-12-1960

Alfredo de Souza
Relator

José Pacheco de Almeida
com restrições

Relator de Finanças

com restrições

Waldemar de Souza

(em separado, contralio)

em separado

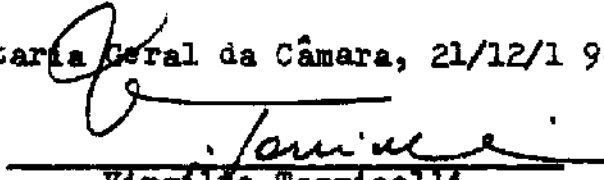


CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

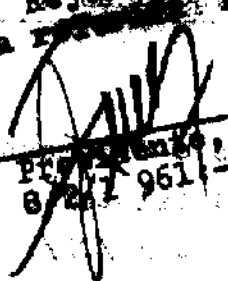
Projeto de Resolução nº 93

A Comissão de Finanças e Orçamento exarou parecer verbal contrário à proposição, tendo sido relator o vereador sr. Walmor Barbosa Martins, em sessão ordinária de 21/12/1 960.

Secretaria Geral da Câmara, 21/12/1 960.


Virgílio Torricelli,
Secretário Administrativo.

DESPACHO:- Rejeitada a manutenção
de urgência por não art.119
e § único.


Presidente,
8/2/96



CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

E M E N D A Nº 1

(Projeto de Resolução nº 93)

O art. 1º e seu § único passam a ter a seguinte redação:

"Art. 1º - É fixado, a partir de 1º de janeiro de 1962, em Cr.\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil cruzeiros) mensais o subsídio do Prefeito Municipal.

§ único - A partir de janeiro de 1962, fica concedida - ao Prefeito Municipal uma verba de representação mensal no valor de Cr.\$ 15 000,00 (quinze mil cruzeiros)

Sala das Sessões, 22/2/1962.

Antônio Galdino

Antônio Galdino

Aprovado em 22/2/62
Sala das Sessões, em _____
PRESIDENTE



CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

EMENDA Nº 2

(Projeto de Resolução nº 93)

Ao art. 2º-

Suprimir a parte final : " suplementada oportunamente".

Sala das Sessões 22/2/61

Antônio Galdino
Antônio Galdino

Aprovado.
Sala das Sessões, em 22/2/61
[Assinatura]
PRESIDENTE



CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Proc.10.186

Projeto de resolução nº 93, de autoria do vereador sr. José Godoy Ferraz, dispondo sobre fixação de novos subsídios para o Prefeito Municipal.

P A R E C E R Nº 2 733

Dando cumprimento ao disposto no artigo 102 do Regimento Interno, esta Comissão dá a seguinte redação ao

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 93

Art. 1º - É fixado, a partir de 1º de janeiro de 1962, em R\$ 35 000,00 (trinta e cinco mil cruzeiros) mensais o subsídio do Prefeito Municipal.

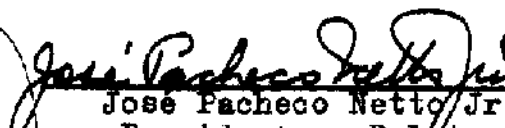
Parágrafo único - A partir de janeiro de 1962, fica concedida ao Prefeito Municipal uma verba de representação mensal no valor de R\$ 15 000,00 (quinze mil cruzeiros).

Art. 2º - As despesas com a execução da presente resolução correrão por conta de verbas próprias orçamentárias.

Art. 3º - Esta resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

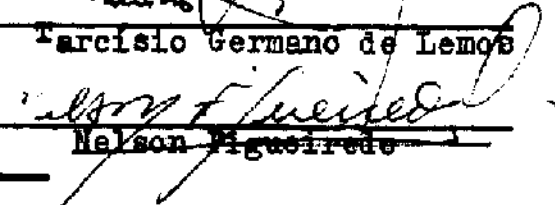
É o parecer.

Sala das Comissões, 23/2/1961.

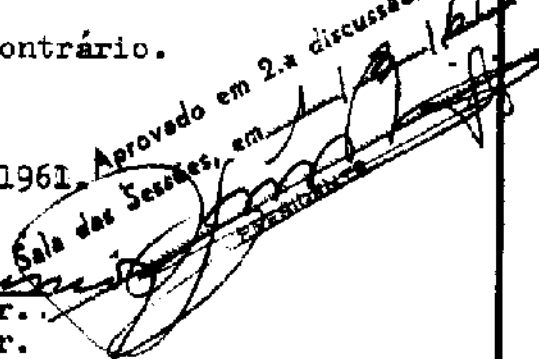

 José Pacheco Netto Jr.
 Presidente e Relator.

APROVADO O PARECER EM 24/2/1.961


 Narcísio Germano de Lemos


 Nelson Figueiredo


 Walmor Barbosa Martins


 Waldemar Giarolla



CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIÁ

RESOLUÇÃO Nº 66

O Deuter José Godoy Ferraz, Presidente da Câmara Municipal de Jundiá, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei, e de acôrde com o que decretou a Câmara em Sessão Ordinária realizada em 1/3/1961,

R E S O L V E:

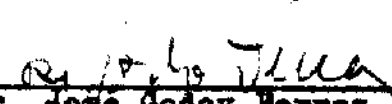
Art. 1º - É fixado, a partir de 1º de janeiro de 1962, em \$ 35 000,00 (trinta e cinco mil cruzeiros) mensais o subsídio de Prefeito Municipal.

Parágrafo único - A partir de janeiro de 1962, fica concedida ao Prefeito Municipal uma verba de representação mensal no valor de \$ 15 000,00 (quinze mil cruzeiros).

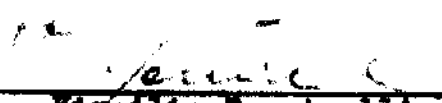
Art. 2º - As despesas com a execução da presente resolução correrão por conta de verbas próprias orçamentárias.

Art. 3º - Esta resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Jundiá, em dois de março de mil novecentos e sessenta e um.


Dr. José Godoy Ferraz,
Presidente.

Publicada e registrada na Secretaria Geral da Câmara Municipal de Jundiá, em dois de março de mil novecentos e sessenta e um.


Virgílio Torricelli,
Secretário Administrativo.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

CÓPIA

3

março

61.

PM.3/61/55:-

Exmo. Sr. Prefeito Municipal:

10.186:-

Para conhecimento de V. Excia., tenho a honra de passar às suas mãos uma cópia da Resolução nº 66.

Aproveitando-me da oportunidade, reitero a V. Excia. os protestos de minha elevada estima e consideração.

Dr. José Godoy Ferraz,
Presidente.

ANEXO:- Cópia de Resolução.

A S. Excia. o Sr. Dr. Omair Zomignani,

DD. Prefeito Municipal de Jundiaí,

Nesta.

-GMP/-

" A Fôlha" de 19 de Março de 1.961

P/P: -

"

RESOLUÇÃO N.º 66

O doutor José Godoy Ferraz, Presidente da Câmara Municipal de Jundiá, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei e de acordo com o que decretou a Câmara em Sessão Ordinária realizada em 13/1960.

R E S O L V E:

Art. 1.º — É fixado, a partir de 1.º de janeiro de 1962, em Cr\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil cruzeiros) mensais o subsídio do Prefeito Municipal.

Parágrafo único — A partir de janeiro de 1962, fica concedida ao Prefeito Municipal uma verba de representação mensal no valor de Cr\$ 15.000,00 (quinze mil cruzeiros).

Art. 2.º — As despesas com a execução da presente resolução correrão por conta de verbas próprias orçamentárias.

Art. 3.º — Esta resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Jundiá, em dois de março de mil novecentos e sessenta e um.

Dr. José Godoy Ferraz,
Presidente

..Publicada e registrada na Secretaria Geral da Câmara Municipal de Jundiá, em dois de março de mil novecentos e sessenta e um.

..Virgílio Torricelli —
Secretário Administrativo.

