Câmara Municipal

de

Jundiaí

Interessado: TARCÍSIO GERMANO DE LEMOS

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 148

Assunto: Fixa novos subsídios para o Prefeito Municipal a partir de maio do corrente ano.

Retirado

Proc. N.º 11.298

Clas. 502.135

CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

As CJR e CEF
Sala das Sessões, em 24/4/63
PRESIDENTE

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 148.

60

Art. 1º - A partir do mês de maio do corrente ano, os subsídios do Prefeito Municipal ficam reajustados para Cr$ 50 000,00 (cinquenta mil cruzeiros) mensais.

Parágrafo único - A partir do mês de maio do corrente ano, a verba de representação concedida ao Prefeito Municipal fica reajustada para Cr$ 30 000,00 (trinta mil cruzeiros) mensais.

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.

Sala das Sessões, 24/4/1 963.

Tarcísio Germano de Lemos.

J U S T I F I C A T I V A

A insignificância do valor dos subsídios do Prefeito Municipal dispensam qualquer justificativa. Os acordãos da Revista dos Tribunais, cujas cópias estamos juntando demonstram ser legal o reajustamento pretendido no presente projeto.

RETIRADO
Sala das Sessões, em 24/4/63
PRESIDENTE

CÓPIA

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

TRIBUNAL PLENO

PREFEITO MUNICIPAL - Subsídios - Lei municipal que os eleva 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 pelo Judiciário - Limites - Da confusão entre questão constitucional com os aspectos de conveniência ou moralidade das leis.-
INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI - Apreciação pelo Tribunal Pleno - Necessidade de que a Câmara decida préviamente os mais aspectos que possam solucionar a questão - Caráter final da material constitucional.-

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

Alteração de subsídio do prefeito, no curso da legislatura, não atenta contra a Constituição. O art. 86 da Carta Magna não se aplica aos Municípios.

Não há confundir os aspectos de conveniência ou moralidade 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 incovenientes.

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

A jurisdição competente para resolver a controvérsia constitucional é igualmente competente para decidir de sua oportunidade. 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 á preliminar, é final.

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

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível nº 65.509, da comarca de Mogi Mirim, apelantes a Municipalidade e o Prefeito de Mogi Mirim e apelados Adib Chaib e outros: Acordam, em Tribunal Pleno, por maioria de votos, em declarar 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 Pelno, constante da "Rev. dos Trib.", 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 necessàriamente 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, obrigatòriamente, 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. Êsse 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 salta se 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 êsse 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, traçadas 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 às assembléias, como é natural, maior liberdade no prescrver as normas a que deve obedecer a insti-

tuição dos aparelhos municipais" (in "As Constituições Esta - duais 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 existencia 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 retri - buido, mas os membros do Conselho servirão gratuitamente", sem especificar as condições para a fixação do subsídio - art.90, § 5º; a do Espírito Santo, art. 79, § 2º, decretava: "Os vencimentos dos prefeitos serão fixados anualmente em lei orça - mentária 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 restri - ções; 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 tôda a matéria para a lei ordinária ou orgânica dos municípios. E nesta sòmente é que mandava que os subsídios, - se houvessem - fossem inalteráveis durante o mandato - art: 26, parágrafo único.

Bem se vê, portanto, que a materia 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,- trazou expressa ente o quadro dos princípios que garantem a autonomia municipal, completado pela disciplina da interven - ção estadual, no art. 23.

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

".....a questão da autonomia, cientificamente, nada tem que ver com a regra do preculiar, digo peculiar interesse que diz respeito ao problema de descentralização de funções.. ..."Segundo a qual determinados assuntos hão de ficar necessa - riamente 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 limitivada 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. cits.).-

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 Percival de Oliveira em sua brilhante "Dissertação para Concurso à Catedra 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 conseqüência 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, cercear 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 obrigatóriamente 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. Daí poderão resultar, escandalos, 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 amesquinhe o Executivo, - coloca-se a Constituição - com uma regra prévia, fixa, rígida, perpétua, relativa a fixação dos subsídios.-

Ora, é um exagêro extremo afirmar que essas mesmas ponderosíssimas 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 parega, em ordem a resguardar a administração local. Se determinado regime de fixação de subsídio mostrar-se nocivo, nada impede que a lei estadual, à lux 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, 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 daRepública?

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 Câmra 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 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 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...". "...Fôsse 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 dêste são fixados pela Câmara e suportados pelos cofres municipais." ("Arquivo Judiciário", CIII, fasc.2 pág. 113).-

Releva notar nêste 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".

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

De tudo, resulta, como, "data vénia", 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 o 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 wisdon or expediency of the manner in wich the power is exercised is held to be beyond judicial criticism or control" (— Principles of the Constitucional 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, pág. 201).

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

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

Isso mesmo consignou a Suprema Côrte dos Estados Unidos:

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

Apoiado 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, inequivovo, 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 legimitidade da lei, ou ato, até que demonstre a violação constitucional além de toda dúvida razoável:

"until it violation of the constitution is proved beyord all reasonable doubt", pág. 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", pág. 216.

Tôdas 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 Guilherme Kraft, pág. 64.

O mecanismo constitucional de interferência do Judiciário em tais casos, é de delicado funcionamento. A declaração de inconstitucionalidade é sempre uma questão melindrosa,-...
..."at all times a question of much delicary", 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 judidário, com sabedoria e -

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

Corwin, por sinal, dedicou um volume ao "Declínio da Côrte 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 adequado ao Presidente da República?

Aliás, do ponto de vista pessoal do relator do presente acórdão, também já manifestado em caso anterior, bastaria uma circunstancia 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 Trib.", vol. 189, pág. 903, e que vem servindo de paradigma à corrente favoravel à tese da inconstitucionalidade da alteração de subsídio de prefeito.-

Ora, êsse acórdão, do mesmo passo, decidiu que o caso pode resolver-se à luz da Lei Organica 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 têrmos 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 unanimente seguida).-

Nos Estados Unidos:

"é princípio estabelecido pela Côrte Suprema que esta só decidirá assuntos atuais em controvérsia, que sejam essenciais à decisão do caso particular submetido a Juizo" - "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 Côrte no se avocará a una questión constitucional- aunque haya sido adecuadamente planteada em autos, si también se presenta algún otro terreno en el cual pueda ser decidido- el caso". (ob. e loc. cits.)

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

"The Supreme Court will not pass adversely upon the validity of an act of Congress unless it is absolutely necessary 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 constitucional 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 questão constitucional se endereça à turma julgadora do recurso e não ao Tribunal Pleno. Que, assim, na hipótese, à Egrégia Segunda Câmara é que cabia ponderar sobre a conveniencia de decidir desde logo a contenda, independentemente daquela questão. Se o não fez, ainda que por equivoco, não compete ao Plenario corrigi-la, porque o Plenário não reforma decisões de - Camaras. Cumpre-lhe, apenas, manifestar-se sôbre o aspecto da inconstitucionalidade para o qual foi convocado.-

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

Essa regra não deflui de modo necessário daqueles mesmos 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 hierarquia das funções judicantes.

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

Assim, por exemplo, se nos autos se levantam arguições sôbre a extemporaneidade do recurso, ou sobre decadência, - prescrição, ilegitimidade de parte, simples ofensa à lei comum, ou sôbre qualquer outra matéria passível de ser, desde - logo, objeto de julgamento, - compete à Camara pronunciar-se- primeiro. Só depois de repelidas tais arguições, quando so - brar apenas a questão constitucional, é que o Tribunal Pleno- deverá ser convocado para dizer a última palavra e não a primeira, sôbre assunto que não é de base, é de cupula, não é - preliminar, é final.

Mas, na hipótese, independentemente dêsse 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 sôbre o próprio mérito da alegação de inconstitucionalidade.

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

São Paulo, 30 de junho de 1954 - Paulo Colombo, pres. - com voto - O. Costa Manso, relator designado - Leme da Silva - Thrasybulo de Albuquerque - David Filho - J.Augusto de Lima - vencido - Justino Pinheiro - Juarez Bezzera, vencido - Paulo Costa, vencido - Marcio 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 Morais Juni, 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 do Amaral - Theodomiro Dias, Ita iba Porto, vencido - Prado Fraga, vencido, de acordo com a seguinte declaração de voto:

Sob 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 incomensurávelmente 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, pág. 481).-

É pois, de absoluta obrigatoriedade seja mantida a independência entre o Poder Legislativo e o Executivo Municipal, porque: "seguindo 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" (Themistócles Calvacanti, "AConstituição Federal Comentada", vol. I, pág. 340).

Uma das linhas mestras da Constituição Federal é a independência dos poderes, estabelecida em seu art. 36.

Observa, Argemiro Miguseiredo 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 interêsses 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. Bracileira", vol. I, pag. 524-525).

Ora, segundo os ensinamentos de Hamilton, Madison, Charles Lefebre, Pimente 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 assinados" ("Le Fédéralisée", nouvelle edition française, 1902 pág. 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 encarar a possibilidade dos conflitos e fornecer os meios de evitar sua gravidade e preparar seu desenlace". ("Étude sur les lois Constitutionnelles de 1875", pág. 177).-

Com êsse 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 independencia 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, à 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 (Fédéralist", vol. II, cap. LXXIII), e ela tem sido como tal adotada em outras constituições". ("A Constituição Federal Brasileira", 2a. edição, pág. 235).-

Paulo de Lacerda também assinalava que: "para evitar represálias e demasias 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 consuma e esgota o seu poder na matéria, relativamente ao período presidencial subsequente; as somas e a maneira de prestá-las fazem-se inalteráveis por tôda essa época, não se aumentam ou diminuem e nem se pagam diferentemente". ("Princípios de Direito Constitucional Brasileiro", vol. II, 571, pág. 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 à penuria o Presidente altivo, nem tampouco tentar corromper o fraco por meio de liberalidades."

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

ria, nem a promessa de uma fortuna levam a sacrificar o dever; porém essa virtude austera brota sómente 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 intimadação ou redução do Executivo pelas Camaras por meio da esperança ou do receio de certos arranjos pecuniários. Hoje o Congresso não pode enfraquecer a coragem do Presidente, agindo sôbre as suas necessidades, nem lhe corromper a integridade, fazendo apelo a sua cobiça" ("Comentários à 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-chfes 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 independencia do executivo municipal em face do correspectivo 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, comm 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 êsse artigo, a separação dos departamentos executivo e legislativo seria puramente nominal e ilusória" (ob.cit. pag.609).-

Observa, por sua vez Themistocles Cavalcanti que:

"As nossas Constituições republicanas tôdas se tem referido à harmonia e independencia 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 caracteristico, afetando que sós 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 independencia dos poderes, estabelecidos na Constituição.-

Há normas que ferem uma ou outra disposição constitucional. Essas normas podem ser, ou não, manifestamente inconstitucionais. Outras formas podem existir que ofendam a Constituição em sua própria extrutura, 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 dêsse 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 pràticamente 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 mair 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-

REVISTA DOS TRIBUNAIS - VOL. 236 - JUNHO DE 1955

PREFEITO MUNICIPAL - Resolução que eleva os seus subsídios e a verba de representação - Constitucionalidade - Ação popular - Prosseguimento determinado - Inaplicabilidade, aos prefeitos, da regra do art. 86 da Constituição Federal.-

- Não se aplica aos prefeitos a regra do art. 86 da Constituição Federal.-
  A organização dos poderes municipais é atribuição privativa dos Estados, pelo que não se pode extrair, nesse terreno, de um preceito da Constituição Federal sobre o executivo da União, regra aplicável aos governos locais das municipalidades.-

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

ACÓRDÃO

Vistos, expostos e discutidos êstes autos do processo nº 65.681, de São Luiz do Paraitinga, em que são apelantes Celestino Campos Coelho e Wilson Campos Coelho, e apelados Arlindo Ferreira da Silva e outros: Acordam, em Tribunal Pleno do Tribunal de Justição de São Paulo, por maioria de votos, declarar constitucional a Resolução Municipal nº 1, de 12 de janeiro de 1952, da Câmara Municipal de São Luiz do Paraitinga, para 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 controvérsia idêntica à destes autos ("Rev. dos Tribs. 189/903), atualmente é outra a orientação seguida por êste Tribunal. Nesta mesma sessão, julgando caso igual, da comarca de Mogi-Mirim, saiu vencedor entendimento contrario, pois o Tribunal Pleno, por significativa maioria, acompanhou o voto do Desembargador Odilon da Costa 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 argumento desenvolvido pelo relator daquele acórdão, de que a organização dos poderes municipais, é atribuição privativa dos Estados, pelo que se não pode extrair, nesse terreno, de um preceito da Constituição Federal sobre o Executivo da União, regra aplicável aos governos locais das municipalidades.-

Já dizia Felisbelo Freire, e o repetia Amaro Cavalcantino seu clássico livro sôbre o "Regime Federativo", ser natural que o Poder Legislativo dos Estados elabore as constituições ou cartas do município, pois que este não se constitui por si só e não assume o caráter de poder constituinte para traçar as suas funções ou esfera de ação. ("Regime Federativo pág. 180).-

Trata-se de princípio inerente ao sistema federativo. A organização das edilidades 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 Tomaz-Cooley, para quem a organização dos governos municipais dentro dos Estados, pertence exclusivamente a estes ("Direito Constitucional", pág. 398). Do mesmo teor o ensinamento de Bielsa: "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 arbítrio 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 Governnment"), os professores John Fergusson e Dean Mac Herny 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 raizes na própria essência do regime federativo. E isto é de capital importancia porque adotando a Constituição Brasileira, no art. 1º, a Federação, impossível é estender, 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 incorria em crítica.... Era o poder central regulando objeto alheio à sua competencia; os Estados, embora autonomos, teriam assuntos de ordem puramente local, sujeitados 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 descriminar competencias privativas do município, atribuição a meu ver usurpada das constituições estaduais.-

Se nem de modo expresso é muito ortodoxo, em face do federalismo, cuidar a Constituição dos municípios, que dizer-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 à noção primeira do 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 especificas do Estado Federal em confront com o Estado Unitário. E se algumas Federações diz êle - como a Venezuela e o Méxixo, a Áustria e o Brasil, trazem em suas constituições referencias sobre os mu-

nicípios e outros locais, devem êsses preceitos 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 seutexto 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 erguidas com postulados entendidos implícitos em seus mandamentos.-

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

As normas constitucionais sôbre 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 le - gislassem sôbre a organização municipal. O laconico preceito- do art. 68 da Constituição de 1891, sobre o conceito de autonomia, levou os constituites de 1934 e posteriormente os de - 1946, a estruturar mais amplamente o preceito para estabele - cer o "minimum" do peculiar interêsse dessas unidades políticas. O Desembargador Mário Masagão, como constituinte, condensava essa autonomia municipal que os Estados não podem desrespeitar, na composição do governo edilício, ou seja, na sua elevidade. A corrente vencedora foi mais longe um pouco e daí consignar a Constituição os canones do art. 28, item II, en - tre as normas que asseguram a vida autônoma dos municípios. - Fora daí e excluidos 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, e só dos Estados, dentro do sistema federativo. E é bom salientar que a finalidade das normas - constitucionais não foi a de traçar 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 dêste.-

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 estatuida para a organização política dos poderes da União.-

Se a organização municipal refoge das 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 sôbre 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 deferativo 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 modêlo constitucional de govêrno local, nem um padrão ou medida dos poderes locais, visto que estes podem diversificar-se segundo multiplas circunstancias" (ob.cit pág.397).

Tanto não é possível construir paradigmas de govêrno 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 à guiza de garantias do exercício de suas funções, o art. 86 da Constituições Federal, porque se nega aos legisladores municipais o amparo do art. 45?

Em seu trabalho sôbre "Alguns Problemas Municipais em face da Constituição", - Vitor Nunes Leal, mostra de como prefeitos prepotentes, valendo-se da truculencia da polícia estadual de cujo govêrno são correligionários, tem elementos para levar o terror e a coação, em recantos longiquos do "hinterland" brasileiro, a inermes vereadores que são seus adversários políticos; e estes não podem, nem em conjunturas tão graves e dificeis, 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, porquanto se focaliza também nos autos a aplicabilidade do art. 86 da Constituição Federal, à organização dos govêrnos 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 - Thomaz Carvalhal, vencido - Raphael de Barros Monteiro - Thomaz Albuquerque - Pedro Chaves - Vasconcelos Leme, vencido - Vasco Conceição - Leme da Silva - J.R.A. Vallim - Prado Fraga, vencido-Clovis de Moraes Barros , vencido - David Filho - — -

J.M.Gonzaga, vencido - Frederico Roberto, vencido - Itagiba - Porto, vencido - Pinto do Amaral - Octávio Lacorte - Justino-Pinheiro - J. Augusto de Lima - Juárez Bezerra, vencido - Amorim Lima - Theodomiro Dias - Marcio Munhís - Percival de Oliveira, vencido - Samuel Francisco Mourão - E. Custódio da Silveira - Paulo Costa, vencido - José Soares de Mello - Vicente Sabino - Djalma Pinheiro Franco, vencido - O. Costa Manso, com a seguinte declaração de voto:

Decidi pela constitucionalidade da resolução municipal, tendo em vista os brilhantes fundamentos do venerando acórdão e, tambem, as razões que, "data venia", tenho exposto em anteriores julgados.

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

Onde a proibição expressa, ou necessáriamente implícita, na Carta Magna?

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

Pretende-se que essa regra, própria do Poder Executivo Federal, se estenda, obrigatóriamente, ao órgão executivo-municipal, pelo princípio moral que encerra. Porque as mesmas razões que levaram o constituinte a resguardar o decoro e a - independencia do Chefe do Executivo Nacional, são vigentes para o órgão executivo municipal. Êsse o fulcro do venerando - acórdão relatado pelo ilustre Sr. Desembargador Percival de Oliveira, constante da "Rev. dos Trib.", vol. 189, pág. 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 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, mandando que os Estados se organizassem "respeitando 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 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 fôrça dos arts. 63 e 68.

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

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

Autônomos eram os Estados, a êsse respeito, quer em fases da doutrina, quer na prática legislativa. Veja-se sôbre êste último aspecto, - "As Constituições Estaduais do Brasil", do mesmo ilustre Ministro Castro Nunes, e o que êle observa - sôbre as "leis orgânicas", 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 existencia 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. 2º, parágrafo único.

Bem 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, - trazou expressamente o quadro dos princípios que garantem a autonomia municipal, completado pela disciplina da intervenção estadual, no art. 23.

Ao elaborar-se aquêle artigo, o ilustre constituinte - Prof. Mario Masagão - eminente desembargador dêste 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 da descentralização de funções"..."segundo a qual determinado assuntos hão de ficar necessariamente entregues - pelos Estados aos Municípios"...."A autonomia consiste, única e exclusivamente, na provisão dos órgãos municipais pela eleição" ("A Constituição Brasileira de 1946", - Desembargador José 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 interêsses peculiares indeclinaveis e, por isso, essenciais ao funcionamento daquela mesma autonomia (José Duarte, ob. e loc. cits).

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

A violação dêsse mínimo é que fere a autonomia municipal, aí consubstanciadas, e autoriza e 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 Competencia Legislativa da União e dos Estados no 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 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 consequencia 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, cercear 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 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 êle e o legislativo, assume caráter nacional. Daí poderão resultar escandalos, 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 amesquinhe o Executivo, - coloca-se a Constituição com uma regra précia, fixa, rigida, perpétua, relativa à fixação dos subsídios.

Ora, é um exagêro 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 da, digo, no tocante aos subsídios do mais modesto prefeito..

Cabe sem dúvida aos Estados, através das leis orgânicas, prover 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 economicos 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 Espirito Santo?

Por que não poderia o Estado, "Poder Constituinte" dos Municípios, como lhe chamou o Egregio 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 econômica, ou outro qualquer fator relevante, reduzir, dentro de determinadas proporções, o subsdio 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 propria 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 inapelávelmente 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 tambem para o Legislativo Municipal. E então, o que fosse próprio do Parlamento havia de ser obrigatório para a Camara dos Vereadores...

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

e os órgãos municipais, ainda que impróprimente se queira denominar 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 Gallotti, 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 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"...

"Fôsse 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 dêste são fixados pela Câmara e suportados pelos cofres municipais" ("Arquivo Judiciário", CIII, fasc. 2, pág. 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".

Êsse 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 à letra da Magna Carta, mas porque, no entendimento pessoal da egrégia maioria, é moral e conveniente a proibição.

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

É o que põe em relêvo, 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", pág. 31).

Cooley incisivamente advert que o Judiciário:

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

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

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

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

Apoiado 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. pág. 204.

Mas ofenda de modo claro, inequivovo, manifesto:

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

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

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

"until its violation of the constitution is proved - beyond all reasonabble doubt", pág. 217.

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

Tôdas essas cautelas são clássicas e permanecem. O Juiz Brandeis, apoiado em decisões antigas e recentes da Suprema Corte, fez a respeito, uma síntese de princípios que bem demonstram a auto-limitação com que o Poder Judiciário, sábia e prudentemente, procura reduzir ao mínimo as controvérsias relativas à 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, pág. 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-àquela prerrogativa, como testemunha Castro Nunes, "Do Poder Judiciário", págs. 594 e seguintes...

Corwim 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 proferir declaração 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 vênia", não reconheci a inconstitucionalidade.

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

-x-x-x-x-x-x-x-x-x-x-

Aquivo
Lamiere
25.4.63

ANDAMENTO DO PROCESSO

COMISSÕES

C. J. R.

C. F. O.

C. O. S. P.

C. E. C. H. A. S.

Ao sr. Vereador

ANEXOS

AUTUADO EM ___/___/196___

SECRETÁRIO ADMINISTRATIVO