

3. COMENTÁRIOS À JURISPRUDÊNCIA

3.1. INCONSTITUCIONALIDADE DE GRATIFICAÇÃO A PRESIDENTE DE CÂMARA DE VEREADORES

MARCUS PAULO QUEIROZ MACÊDO
Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais

Relator do Acórdão: ERNANE FIDÉLIS
Data do Julgamento: 12.09.2006
Data da Publicação: 29.09.2006

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS APELAÇÃO
CÍVEL Nº 1.0040.05.029471-5/001

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. GRATIFICAÇÃO INDEVIDA DE PRESIDENTE DA CÂMARA. FALTA DE CAPACIDADE PROCESSUAL DO ÓRGÃO LEGISLATIVO. LEGITIMIDADE DO MP. PROPRIEDADE DA AÇÃO. ILEGALIDADE E NÃO INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO QUE CRIOU A GRATIFICAÇÃO INDEVIDA. - Se institui gratificação a presidente de câmara, além dos limites permitidos na lei, a resolução respectiva é ilegal, sendo nulo o ato legislativo que assim o prevê. A ação civil pública é meio hábil a coibir o abuso e o MP é parte legítima para a proposição, bem como a pleitear o ressarcimento dos danos. Se não há expressa negativa da norma constitucional, mas, simplesmente, sua desobediência, há ilegalidade e não inconstitucionalidade de ato legislativo. É ilegal todo e qualquer aumento para vereadores que ultrapasse o mínimo permitido pela lei, nos parâmetros estabelecidos conforme os vencimentos do deputado estadual. A Câmara de Vereadores não tem capacidade processual para representação do Município e dele fazendo parte, seus atos são da própria entidade municipal que se representa pelo Prefeito, tão somente.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0040.05.029471-5/001 - COMARCA DE ARAXÁ
- APELANTE(S): CÂMARA MUNICIPAL DE TAPIRA E OUTRO(A)(S) -
APELADO(A)(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
- RELATOR: EXMO. SR. DES. ERNANE FIDÉLIS

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a 6ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM NEGAR PROVIMENTO.

Belo Horizonte, 12 de setembro de 2006.

DES. ERNANE FIDÉLIS - Relator

NOTAS TAQUIGRÁFICAS:

O SR. DES. ERNANE FIDÉLIS:

VOTO

REEXAME NECESSÁRIO

A hipótese reclama reexame necessário, porque, de qualquer forma, houve decisão contra o Município. Neste caso, como não há restrição por valor certo, reclama-se o pronunciamento da segunda instância, para nova análise das questões.

De qualquer forma, deve-se observar que não apenas o Autor, como também o d. Sentenciante se equivocaram em aceitar a legitimidade da Câmara de Vereadores, pois, mormente quando não se trata de julgamento de pretensão de um órgão contra o outro, apenas o Município é que a pessoa jurídica apta a responder por qualquer pedido que se faça contra ele, ainda que diga respeito ao Poder Legislativo. Neste caso, respondendo o Município, a representação passiva, na hipótese, é apenas do Prefeito Municipal (art.12, II, do CPC).

Não há dúvida de que completamente absurda foi a integração da Câmara Municipal no processo, o que, por si só, obrigaria ao não reconhecimento do recurso interposto, sendo de se considerar até herética a preliminar levantada, de que todos os vereadores deveriam ser citados.

Quanto à legitimidade do MP, para promover a ação civil pública, não há a menor dúvida de que vencimentos a maior pagos a representantes de poderes se constituem em danos patrimoniais de interesse coletivo (art. 1º, c.c. inc. IV, da Lei 7.347/85), pois, toda a coletividade é afetada pela infração legal. Daí ser própria a ação civil pública, para impedir efeitos de resoluções que venham a afetar a própria legislação, causando prejuízo ao Erário, bem como, se, em razão da execução da lei, já ocorreu algum dano patrimonial, justo que haja o respectivo ressarcimento por quem dele se beneficiou.

Os pedidos da ação pública estão corretos e sem nenhuma incompatibilidade, já que a devolução do recebido indevidamente conjuga-se perfeitamente com a proibição de continuação da prática da ilegalidade.

Falou-se, nestes autos, em declaração incidental de inconstitucionalidade, o que, em verdade, peca contra a própria natureza da questão. Inconstitucional seria a disposição

legislativa que viesse de encontro direto contra norma constitucional, ou seu princípio básico, não a que deixasse de atender, na execução de qualquer ato legislativo ou administrativo mesmo, o disposto na Constituição. Em outras palavras, a Resolução atacada não está, em suma, afrontando o dispositivo constitucional, de forma até a tê-lo por ineficaz, mas está, simplesmente, não atendendo o disposto na lei. A questão é de ilegalidade não de inconstitucionalidade.

Se a lei, claramente, seja norma constitucional ou não, estabelece a proporção dos vencimentos do vereador, tendo como parâmetro os do deputado, qualquer gratificação extra, inclusive para os membros da Mesa Diretora, é ilegal, não podendo prevalecer a hipótese legislativa que preveja.

Não restando, pois, dúvidas sobre a ilegalidade da Resolução municipal que não atende o determinado na lei, sem negar-lhe, porém, a vigência, NEGO PROVIMENTO ao recurso, julgando prejudicado o voluntário, não apenas pela confirmação da sentença, mas também por completa falta de capacidade processual da Recorrente.

Custas pelo Município de Tapira.

É o meu voto.

Votaram de acordo com o(a) Relator(a) os Desembargador(es): EDILSON FERNANDES e MAURÍCIO BARROS.

SÚMULA : NEGARAM PROVIMENTO.

Comentários

1. Introdução

Trata-se de acórdão proferido em virtude da apelação interposta contra a sentença que acolheu integralmente os pedidos constantes em ação civil pública proposta pela Curadoria de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Araxá, em face do Município de Tapira, da Câmara de Vereadores de Tapira e de ex-presidentes daquela Casa Legislativa, na qual se pleiteou a constituição de obrigação de não fazer a essa Edilidade, consistente em determinar à mesma que não pagasse acréscimos aos seus presidentes em virtude do exercício de tal função de direção, no que ultrapassasse os limites previstos no artigo 29, inciso VI, da Constituição da República, cumulando-se, na referida ação coletiva, pedido de reparação de danos, com a determinação de ressarcimento ao erário tapirense dos valores a maior, indevidamente amealhados pelos agentes públicos em questão. Está-se diante de precedente jurisdicional de suma importância, pelos aspectos que se verá a seguir, tanto no tangente às preliminares analisadas, quanto à questão de mérito, que tem uma dimensão bem maior do que se pode imaginar numa análise superficial.

2. Das preliminares

O acórdão retrotranscrito reafirma, uma vez mais, a legitimidade do Ministério Público para a defesa do Patrimônio Público, inclusive no tocante à possibilidade de intentar ações reparatórias. Com efeito, dúvida não há acerca de ser uma das atribuições do *Parquet* a de proteger o Patrimônio Público, até por expressa dicção do artigo 129, inciso III, da Constituição da República.

Contudo, há certa restrição doutrinária, também encontrada em alguns julgados, quanto à possibilidade dessa instituição promover ações ressarcitórias, as quais seriam de iniciativa exclusiva do ente público lesado. Porém, o que ocorreria quando ele se omitisse ou na hipótese em que o próprio ente tivesse emitido o ato questionado? Evidentemente, nesses casos que tais e em inúmeros outros, é necessária a atuação diligente do Ministério Público, decorrendo daí a necessidade de se reafirmar a *ampla* legitimidade do *Parquet* para a defesa do Erário, como foi feito no acórdão sob comento.

Contrariando a jurisprudência majoritária do E. TJMG, além de doutrinadores do porte de Meirelles (2003, p. 592)¹, por exemplo, o Relator, o Desembargador Ernani Fidélis, ele mesmo também um renomado jurista, asseverou, de ofício, sendo seguido por seus pares, *que Câmaras de Vereadores não têm capacidade processual, tanto passiva, quanto ativa*. Não se sabe se o posicionamento exarado nesses termos será um julgado isolado ou se será seguido pelas demais Câmaras do E. TJMG.

De um ponto de vista estritamente prático, creio que, enquanto essa posição não for assentada no TJMG e, mais, nos Tribunais Superiores, as ações civis públicas, quando se dirigirem às Casas Legislativas mineiras, deverão continuar a incluí-las no pólo passivo. É melhor pecar pelo excesso, sendo eventualmente decotada uma das partes da ação, do que ter o processo completamente anulado em Instância Superior, por ausência de formação de litisconsórcio passivo necessário, às vezes após muitos anos de trâmite. De qualquer modo, considerando-se ou não a capacidade processual dos entes legislativos, o certo é que, necessariamente, deverá ser incluído no pólo passivo da ação civil pública o Município ou o Estado de Minas Gerais, conforme a hipótese.

Outra questão jurídica levantada de plano pelo ilustre relator é a adução de que, *in casu*, não deveria ter sido declarada incidentalmente a inconstitucionalidade da Resolução Legislativa atacada por meio da ação civil pública consectária desse

¹ Ele afirma: “A *capacidade processual da Câmara* para a defesa de suas prerrogativas funcionais é hoje pacificamente reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência. Certo é que a Câmara não tem personalidade jurídica, mas tem personalidade judiciária. Pessoa jurídica é o Município. Mas nem por isso se há de negar a capacidade processual, ativa e passiva, à Edilidade para ingressar em juízo quando tenha prerrogativas ou direitos próprios a defender”.

acórdão, mas sim declarada a sua ilegalidade. Apesar dessa distinção ter sido feita no acórdão já transitado em julgado, ela não teve qualquer repercussão prática. Além do mais, reputo que, se a intenção era esmiuçar aspectos doutrinários, a decisão em epígrafe pecou nesse quesito, visto que não foi suficientemente clara em distinguir *declaração incidental de inconstitucionalidade*, conforme se requereu no corpo da ação civil pública que deu origem ao recurso julgado em superior instância, de *declaração judicial de ilegalidade*.

Com efeito, a causa de pedir jurídica da referida ação é o descompasso entre o que dispunha uma Resolução da Câmara de Vereadores de Tapira e um comando auto-aplicável da Constituição da República. Ou seja, um caso claro de inconstitucionalidade e não de simples ilegalidade *stricto sensu*², considerando-se o conceito de inconstitucionalidade por ação, dado por Silva (2004, p. 47), *in verbis*: “[A inconstitucionalidade por ação] Ocorre com a produção de atos legislativos ou administrativos que contrariem normas ou princípios da constituição.” Logo, o que se espera é que o insigne Relator destrinche mais a problemática por ele mesmo levantada, fazendo-o em outro julgamento ou mesmo em obra jurídica.

3. Da questão de fundo

A questão posta sob apreciação do Poder Judiciário já foi objeto de teses por mim defendidas (e aprovadas) em Congressos Estadual e Nacional do Ministério Público, além de artigo publicado nesse mesmo periódico (2005). Refere-se a uma prática corriqueira, ao menos nas Câmaras Municipais do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, caracterizada pela percepção, por parte dos presidentes das respectivas Casas, de subsídios flagrantemente superiores ao teto fixado pelo artigo 29, inciso VI, da Constituição da República, o que também pode estar ocorrendo em inúmeros dos 853 municípios do Estado de Minas Gerais e em muitos outros do Brasil. O art. 29, inciso VI, da Constituição da República (grifo nosso), assim dispõe:

Art. 29. O Município reger-se-á por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

VI- o subsídio do vereador será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente,

² A inconstitucionalidade é uma ilegalidade qualificada, se considerada esta em seu sentido amplo. Basicamente, ilegalidade, em sentido estrito, é qualquer afronta à lei, enquanto inconstitucionalidade, ofensa à Constituição.

observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

A continuação desse dispositivo constitucional é um escalonamento, fixando-se os subsídios dos vereadores a uma dada proporção dos subsídios dos deputados estaduais, dependendo do tamanho da cidade (por exemplo, o inciso “c” determina que em municípios com população entre cinquenta e cem mil habitantes, como é o caso de Araxá, os subsídios devem ser fixados, no máximo, até 40% do subsídio do deputado estadual). Trata-se de um dispositivo de redação cristalina, claramente auto-aplicável, pois é muito nítida a não-dependência de regulamentação posterior. Da sua simples leitura, conclui-se: a) trata-se do máximo, podendo o subsídio ser fixado em limite inferior; b) em tese, o Presidente da Câmara poderia, como medida de isonomia, ter um subsídio maior do que o dos demais vereadores, caso estes considerem que, pelo cargo que o Presidente ocupa, ele realmente tem um gasto superior aos dos demais vereadores.

Todavia, é por demais evidente que o subsídio do Presidente da Câmara de Vereadores, ainda que superior aos dos demais vereadores, não poderá ultrapassar o limite constitucional. Mesmo assim, não foi o que se operou na cidade de Tapira, integrante da comarca de Araxá, na qual se utilizou o máximo permitido constitucionalmente e, sobre esse subsídio, fixou-se um acréscimo de 50% para o Presidente da sua Câmara de Vereadores, que passou, assim, a ganhar mais do que o limite previsto na Constituição da República.

Nem é possível justificar tal acréscimo como sendo a malsinada verba de representação, que foi expressamente vedada pelo art. 39, § 4º, da Constituição da República, a qual determina a fixação dos subsídios em parcela única. Neste sentido e especificamente com relação aos subsídios dos vereadores e ao acréscimo concedido aos Presidentes das Câmaras, assim expõe o mesmo Meirelles (p. 675):

Quanto à *verba de representação*, em bases razoáveis, ao presidente da Câmara, sempre foi admitida e se justificava pela sua natureza indenizatória dos gastos inerentes e específicos da função representativa da chefia da Edilidade. Mas a Constituição Federal, após a EC 19, de 1998, passou a exigir que o subsídio dos vereadores nunca ultrapasse 75% daquele estabelecido, em espécie, para os deputados estaduais. Com o advento da EC 25, de 2000, foi adotada uma relação de proporcionalidade entre a população do município e o percentual máximo dos subsídios dos vereadores em relação ao subsídios dos deputados estaduais, oscilando entre os limites de 20 a 75%, de conformidade com o número de habitantes.

De qualquer forma, está expressamente vedado o acréscimo da verba de representação ou de qualquer outra remuneração além daquele teto, exigindo-se a remuneração dos vereadores exclusivamente por *subsídio fixado em parcela única* (CF, art. 39, § 4º). (itálicos no original)

Logo, é nítida a inconstitucionalidade de normas que redundem num subsídio maior que o teto constitucional. Em razão disso, foi interposta a respectiva ação civil pública, totalmente procedente em primeira instância e em segunda, inclusive no tocante à fixação da obrigação de devolução aos cofres públicos municipais dos valores recebidos indevidamente por agentes públicos. Está-se diante de uma decisão que, além de gerar economia aos cofres públicos, restabelece o necessário respeito à Supremacia da Constituição da República Federativa do Brasil.

Mas não só: é um importante precedente que se aplica a todas as esferas de Poder, um raciocínio que deve ser empregado na análise dos vencimentos de todos os agentes públicos que estão sob o regime constitucional de subsídios. Este é o principal aspecto e importância do aresto sob comento: deixar corporificado que qualquer subsídio, seja de um vereador, de um Prefeito, do Presidente da Câmara de Vereadores, do Presidente da Assembleia Legislativa, do Presidente do Tribunal de Justiça, do Procurador-Geral de Justiça ou do Governador do Estado, deve respeitar o teto constitucional, a despeito de eventuais gastos extras que a função de direção enseje, pois os princípios da Supremacia da Constituição, da Legalidade e da Moralidade Administrativa estão muito além dos interesses dos Chefes dos Poderes e devem ser velados pelo Ministério Público e, em última instância, pelo Poder Judiciário.

Referências bibliográficas

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. Da vedação constitucional do acréscimo concedido aos presidentes das Câmaras Municipais. *MPMG Jurídico*, Belo Horizonte, a. 1, n. 2, out./nov. 2005.