

CÂMARA MUNICIPAL — VEREADOR — SUBSÍDIO — AÇÃO POPULAR

— Cabe ao Prefeito, e não à edilidade, a representação do Município em Juízo.

— Interpretação do art. 141, § 38, da Constituição.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Câmara Municipal de São Caetano do Sul *versus* Jordano Pedro Segundo Vincenzi e outro

Apelação cível n.º 78.063 — Relator: Sr. Desembargador
PAULO BARBOSA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 78.063, da comarca de São Caetano do Sul, em que são apelantes e apelados a Câmara do Município-sede da comarca e os cidadãos Jordano Pedro Segundo Vincenzi e Rafael Pandolfi: Acordam, em Segunda Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo em negar, por maioria de votos, provimento a ambos os recursos e confirmar, pelos seus próprios e jurídicos fundamentos, a brilhante decisão de primeira instância. O Sr. Desembargador revisor, Pinheiro Machado, provia em parte o recurso dos autores para anular não só as resoluções invalidadas pela sentença, mas, ainda, a de n.º 85, de 2 de julho de 1953, que reputava igualmente contrária ao art. 31 da Lei Orgânica dos Municípios.

Custas pelos segundos apelantes.

1. Contra a Câmara Municipal de São Caetano do Sul propuseram os cidadãos Jordano Pedro Segundo Vincenzi e Rafael Pandolfi, ação popular para invalidar as resoluções de ns. 85, de 2 de julho de 1953; 96, de 7 de dezembro do mesmo ano, e 116, de 9 de junho de 1954, tôdas aprovadas por aquela edilidade, dispondo sôbre subsídios dos vereadores municipais, resoluções essas que argüíram de contrárias ao preceito do art. 31 da Lei estadual n.º 1, de 18 de setembro de 1947, que só permite aos Municípios a fixação de remunera-

ção aos seus vereadores “para a legislatura seguinte”. Arrimaram-se os autores ao art. 141, § 38, da Constituição federal e pediram a condenação dos vereadores a restituírem aos cofres municipais os subsídios indevidamente recebidos.

Citada na pessoa de seu Presidente, a Câmara acudiu ao chamamento e contestou a ação, alegando, preliminarmente, carecerem os autores de qualidade para o exercício da ação popular, além de terem reconhecido que a última das questionadas resoluções viera corrigir pretensos erros das anteriores, não sendo possível, assim, considerá-las ilegais. E alegou, passando ao mérito, a inconstitucionalidade do dispositivo invocado pelos autores, uma vez é direito do Município, no exercício de autonomia assegurada pela Constituição, dar aplicação às suas rendas sem ingerência da União ou do Estado, não estando, pois, impedido — são palavras textuais da contestação — “de estabelecer como entenda a remuneração dos vereadores, de criar verba de representação, que com a remuneração não se confunde, etc.”.

Saneado o processo e comprovada pelos autores a sua qualidade de cidadãos brasileiros com o oferecimento dos títulos eleitorais, a instrução constou apenas de documentos, seguindo-se a apresentação de memoriais, em que sustentaram as teses da inicial, ao passo que insistiu a ré na inconstitucionalidade do invocado art. 31, aduzindo mais

a impossibilidade de serem os vereadores compelidos a restituir quaisquer importâncias, quer porque imprópria a êsse fim a ação popular constitucional, quer por não terem os referidos vereadores sido citados para a ação, citada que fôra apenas a Câmara, que em Juízo não poderia representá-los.

Julgada a ação apenas em parte procedente, com a declaração de nulidade tão só de duas das resoluções impugnadas (ns. 96/53 e 116/54), da decisão apelaram ambas as partes: a ré, insistindo na integral improcedência do pedido e os autores, pleiteando a extensão da declaração à resolução de n.º 85/53, que padeceria de igual ilegalidade.

2. Decidiu bem a erudita sentença de primeira instância, havendo a ação por bem fundada e rejeitando a arguição de inconstitucionalidade do art. 31 da Lei Orgânica dos Municípios paulistas, brilhantemente sustentada pelo eminente patrono da apelada.

Que as resoluções anuladas contrariaram o disposto no citado artigo é ponto que a sentença deixou a salvo de dúvidas, quer demonstrando que elas aumentaram subsídios e que assim fizeram para a legislatura em curso,, quer esclarecendo que a Lei Orgânica se refere a qualquer “remuneração”, comprometendo-se evidentemente, no termo, quaisquer verbas de “representação”. E que o dispositivo em questão não é inconstitucional, também o demonstrou a sentença, com apoio na melhor lição dos autores e ainda em far-ta jurisprudência.

Argumenta-se, é certo, com a autonomia que a Constituição assegura aos Municípios, os quais, assim, livremente poderiam dispor de seus recursos financeiros, de sorte a também, livremente, poderem fixar a remuneração de seus vereadores, outro assunto que lhes seria de peculiar interesse, não comportando, por isso, ingerência estranha. Mas o preceito, por sua própria natureza, não é daqueles que pudessem ter ficada ao nuto das assembleias legislativas municipais. A sua própria aplicação aos Municípios todos de um Estado e

ainda a necessidade de se lhe imprimir cunho de permanência, não o permitiriam. A assembleia municipal que hoje dispusesse sobre o assunto, traçando determinada regra, disporia amanhã em sentido diverso ou fixaria os subsídios sem acatamento à norma vigente, a qual, assim, se tornaria, por inaplicável, inútil. E isso revela que a matéria não é da alçada dos Municípios, senão da competência dos Estados que são as entidades capazes de lhes dar organização.

E' que o *imperium* de que é dotado o Município, di-lo muito bem Machado Vila no seu livro *O Município no Regime Constitucional Vigente*, ed. Freitas Bastos, 1952, pág. 21, “não é originário, isto é, não nasce de sua própria constituição, apesar de seus atos de império afirmarem uma competência independente: seu poder de *imperium* é outorgado pelo Estado, dêle deriva e pode ser por êle modificado, por meio legislativo”. Aliás, também nas esferas federal e estadual os subsídios são fixados ao fim de cada legislatura para a seguinte, e jamais se pretendeu que as disposições existentes nesse sentido (arts. 47, § 2.º, da Constituição federal e 19, parágrafo único, da estadual) representem restrições à soberania da União, ou à autonomia do Estado.

Decidiu bem, outrossim, a sentença de primeira instância, limitando a declaração de nulidade às resoluções ns. 96/53 e 116/54, pois a de n.º 85, de 2 de julho de 1953, não se propôs a elevar subsídios, mas apenas a assegurar aos vereadores o direito de, integralmente, os perceberem durante o período de férias legislativas, removendo dúvidas a êsse respeito.

Decidiu bem, afinal, a mesma sentença, não condenando os vereadores a restituírem ao Município as importâncias recebidas a mais por força das resoluções anuladas, pois não foram êles citados para a ação, nem o foi o Município interessado, que o devera ter sido na pessoa de seu Prefeito, capaz de, em Juízo, representá-lo, ou fora dêle.

É, com efeito, princípio geral de processo que a sentença não obriga senão às partes entre as quais é dada, reputando-se partes os que na causa figuraram por si mesmos e ainda os legalmente representados e os sucessores respectivos, não se estendendo, assim os seus efeitos a terceiros, não convocados para a ação nem representados, nela, de maneira legítima. E os vereadores que receberam subsídios em desconformidade com o disposto na Lei Orgânica dos Municípios paulistas, não foram, como se disse, citados para a causa, nem se podem dizer representados pela Edilidade-ré, aliás irregularmente citada como tal.

A Edilidade, todos o sabem, nem é pessoa jurídica, nem lhe cabe a representação do Município em Juízo. Não é pessoa jurídica, pois é apenas o Órgão Legislativo do Município (art. 22 da Lei estadual n.º 1, de 18 de setembro de 1947), o qual, este sim, é pessoa jurídica e de Direito Público, desde que se haja “legalmente constituído” (Código Civil, art. 14, n.º III). Nem lhe cabe a representação do Município em Juízo ou fora dêle, pois essa representação, a citada Lei Orgânica a confia ao Prefeito, no seu art. 52, n.º XII.

Nem se diga, por fim, que não devesse, mesmo, o Município de São Caetano figurar como réu na ação, porque nesta se pleiteia declaração de nulidade que, se acolhida, reverterá em seu benefício. Precisamente em defesa do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista, foi que o art. 141, § 38 da Constituição federal, investiu qualquer cidadão de legitimidade para pleitear “a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos” do mesmo patrimônio. E impossível seria obter-se tal anulação ou declaração de nulidade sem trazer a Juízo as pessoas jurídicas de Direito Público interessadas, pessoas cujo patrimônio a ação se destina a proteger.

Em artigo publicado no vol. 38, pág. I, da *Revista de Direito Administrativo*, o relator deste acórdão já teve oportuni-

dade de escrever que, em se destinando a ação popular a alcançar aquêlo efeito, tal resultado “sòmente poderá conguir-se em processo em que fique assegurado o contraditório regular dessas mesmas pessoas e entidades (União, Estados, Municípios, entidades autárquicas e sociedades de economia mista) e não apenas com a citação dos “beneficiários diretos do ato lesivo”. Estes, não há dúvida, podem e devem ser citados, “para que a sentença os alcance nos seus efeitos, de sorte a obrigá-los à renúncia ou restituição de quaisquer vantagens, que ilicitamente tenham auferido ou ainda pretendam colhêr”. Mas, a citação dêles não dispensa a daquelas pessoas, que são, “pela natureza mesma da ação popular constitucional, os sujeitos passivos naturais da referida ação”.

Citada como ré a Câmara Municipal, em lugar de o ter sido o Município, na pessoa de seu representante legal, nem por isso se deve reputar a sentença como desprovida de qualquer alcance, pois em contraditório regular os autores e a edilidade que aprovou as resoluções em causa, foram estas declaradas ilegais, declaração que o presente acórdão confirma. Por outra ação, portanto, a que sejam chamados os que ilegalmente receberam subsídios, poderão obter os autores sejam êles condenados à reposição que se impõe.

Outro tópico da sentença que está a exigir reparos é aquêle em que se diz — aliás com apoio em respeitável autoridade — que a ação popular constitucional “tem caráter simplesmente declaratório”. A proposição será verdadeira quando se limite o autor popular a pleitear a simples “declaração” de nulidade do ato lesivo do patrimônio público. Não o será, porém, tôdas as vêzes que exercer o direito de ação visando à reparação do patrimônio lesado, qual se deu, aliás, na espécie dos autos, em que pediram os autores a condenação dos vereadores a restituírem subsídios ilegalmente percebidos, resultado não alcançado por motivos que não interferem com a natureza da ação, que não pode deixar de conduzir

a uma sentença condenatória. Não fôsse assim e a ação popular falharia à sua missão que é a de, efetivamente, restaurar ou reintegrar o patrimônio público afetado pelo ato lesivo.

3. Com as observações que aí ficam, confirma-se a decisão recorrida, pelos seus próprios e jurídicos fundamentos.

São Paulo, 23 de abril de 1957 — *Frederico Roberto*, Presidente, com voto. — *Paulo Barbosa*, Relator. — *Pinheiro Machado*, vencido em parte, de acôrdo com a seguinte declaração de voto:

Dou provimento à apelação dos autores para declarar nula também a Resolução n.º 85/53, de 2 de julho de 1953.

Tal Resolução não é meramente interpretativa como sustenta o Dr. Juiz de Direito em sua sentença de fls. Ela determina que se acrescente ao art. 2.º da Resolução n.º 73, de 12 de março de 1953 o parágrafo único do seguinte teor: “Durante o período de férias legislativas o vereador tem direito à percepção integral de sua remuneração, excluindo-se, no entanto, de qualquer

pagamento a realização de sessões extraordinárias nesse mesmo período”.

Ora, a Resolução n.º 73 a que se acrescenta êsse parágrafo único, com efeito retroativo, portanto, declara em seu art. 3.º que continua em vigor a Resolução n.º 20, de 24 de novembro de 1950, que, em seu art. 1.º, estabelece outra remuneração variável, na conformidade dos comparecimentos dos vereadores às reuniões das comissões permanentes, remuneração essa não expressamente excluída na Resolução n.º 85.

Para que esta resolução fôsse meramente interpretativa, devia dar ao parágrafo que mandou acrescentar ao art. 2.º da Resolução n.º 73, redação tal que tornasse certo que a remuneração a ser paga aos vereadores em tempo de férias fôsse apenas a do art. 1.º desta.

Omitindo êsse esclarecimento, não teve ela caráter meramente interpretativo, mas criou direito novo, o que lhe era vedado pelo art. 31 da Lei Orgânica dos Municípios.