

11/05/2000

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.112-5 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE  
REQUERENTE: PARTIDO SOCIAL TRABALHISTA - PST  
ADVOGADO: MAYR GODOY  
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**EMENTA:** I. Ação direta de inconstitucionalidade e emenda constitucional superveniente: critério jurisprudencial.

Julga-se prejudicada a ação direta quando, de emenda superveniente à sua propositura, resultou inovação substancial da norma constitucional que - invocada ou não pelo requerente - compunha necessariamente o parâmetro de aferição da inconstitucionalidade do ato normativo questionado: precedentes.

II. ADIn e emenda constitucional de vigência protraída: prejuízo inexistente.

Proposta e ação direta contra emenda de vigência imediata à Constituição de Estado, relativa a limites da remuneração dos Vereadores, não a prejudica por ora a superveniência da EC 25/2000 à Constituição da República, que, embora cuide da matéria, só entrará em vigor em 2001, quando do início da nova legislatura nos Municípios.

III. Município: sentido da submissão de sua Lei Orgânica a princípios estabelecidos na Constituição do Estado.

1. Dar alcance irrestrito à alusão, no art. 29, caput, CF, à observância devida pelas leis orgânicas municipais aos princípios estabelecidos na Constituição do Estado, traduz condenável misoneísmo constitucional, que faz abstração de dois dados novos e incontornáveis do trato do Município da Lei fundamental de 1988: explicitar o seu caráter de "entidade infra-estatal rígida" e, em consequência, outorgar-lhe o poder de auto-organização, substantivado, no art. 29, pelo de votar a própria lei orgânica.

2. É mais que bastante ao juízo liminar sobre o pedido cautelar a aparente evidência de que em tudo quanto, nos diversos

J



incisos do art. 29, a Constituição da República fixou ela mesma os parâmetros limitadores do poder de auto-organização dos Municípios e excetuados apenas aqueles que contém remissão expressa ao direito estadual (art. 29, VI, IX e X) - a Constituição do Estado não os poderá abrandar nem agravar.

IV - **Emenda constitucional estadual e direito intertemporal.**

Impõem-se, em princípio, à emenda constitucional estadual os princípios de direito intertemporal da Constituição da República, entre os quais as garantias do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em **deferir** o pedido de medida cautelar, para **suspender**, até a decisão final da ação direta, a eficácia da Emenda Constitucional n° 11/1999 à Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Brasília, 11 de maio de 2000

CARLOS VELLOSO - PRESIDENTE

  
SEPÚLVEDA PERTENCE - RELATOR

11/05/2000

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.112-5 RIO DE JANEIRO

**RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE**

REQUERENTE: PARTIDO SOCIAL TRABALHISTA - PST

ADVOGADO: MAYR GODOY

REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

R E L A T Ó R I O

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** - O Partido Social Trabalhista - provando ter representação na Câmara dos Deputados (f. 51) - propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, da EC est. 11/99, que, no seu art. 1º, ditou para o art. 347 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro a seguinte redação:

"Art. 347 - O subsídio dos Vereadores, do Prefeito e do Vice-Prefeito será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõe a Constituição da República, os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

I - Em municípios de até cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo do Prefeito e do Vice-Prefeito corresponderá a 20% (vinte por cento) do subsídio percebido pelo Governador do Estado e o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a 20% (vinte por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais.

II - Em município de cinquenta mil e um habitantes a cem mil habitantes, o subsídio máximo do Prefeito e do Vice-Prefeito corresponderá a 40% (quarenta por cento) do subsídio percebido pelo Governador do Estado e o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a 40% (quarenta por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais.

III - Em municípios de cem mil e um a duzentos mil habitantes, o subsídio máximo do Prefeito e do Vice-Prefeito corresponderá a 50% (cinquenta por cento) do subsídio percebido pelo Governador do Estado e o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais.



IV - Em municípios de mais de duzentos mil habitantes, o subsídio máximo do Prefeito e do Vice-Prefeito corresponderá a 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio percebido pelo Governador do Estado e o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais".

A emenda impugnada, que, conforme o art. 3º, entrou em vigor na data de sua publicação, dispôs ainda:

"Art. 2º - Os municípios adequarão imediatamente a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e seus Vereadores, incluídas as verbas a eles pagas de qualquer natureza, inclusive verbas de representação, aos limites impostos nesta Emenda Constitucional, de acordo com a remuneração percebida atualmente pelo Governador do Estado e Deputados Estaduais".

Alega-se violação do art. 25, § 1º - do qual resulta a subtração da esfera dos poderes residuais dos Estados-membros daquilo que a Constituição mesma haja outorgado à competência dos outros entes federados, quais os Municípios - em combinação com o art. 29, V, VI e VII, da Constituição - que lhes confere, com as únicas limitações ali estatuídas, a de fixar, por lei de iniciativa da Câmara Municipal, os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores.

Invocam-se nesse sentido passagens de Paulo Bonavides (**Curso de Direito Constitucional**, Malheiros, 4ª ed., p. 283), Themístocles Cavalcanti (**Teoria do Estado**, ed. RT, 1997, p. 313) e Tércio Ferraz Jr. (**Rev. Dir. Público**, 92/39 e 41) e decisões do Supremo Tribunal em casos similares (RE 125.521, Galvão, DJ 6.12.91; AgRgRcl 488, Velloso, DJ 6.12.96).



ADIN 2112-5 - RJ

Para lastrear o pedido de suspensão cautelar da emenda impugnada, além do **fumus boni juris**, decorrente da alegada violação do princípio da autonomia constitucional do Município, aduz-se:

"19. Como o Art. 2º, da questionada Emenda nº 11, determina que os **Municípios adequarão imediatamente - os subsídios - aos limites impostos** naquela Emenda e, contrariando a expressa limitação do teto, posta na Constituição Federal, inova, para colocá-la **de acordo com a remuneração percebida atualmente pelo Governador do Estado e Deputados Estaduais**, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro está oficiando a todas as Câmaras Municipais exigindo o cumprimento de suas disposições e advertindo sobre penalidades à aquelas Edilidades (doc. 5).

O cumprimento dessas normas inconstitucionais, já referentemente ao mês tranzato, e ainda não pagas, reduzirão drasticamente os subsídios dos Vereadores e, por sua aplicação imediata, concretizará uma violência à autonomia legislativa do Município assegurada na Constituição Federal".

Prestou informações o Sr. Presidente da Assembléia Legislativa, Deputado Sérgio Cabral Filho.

Começam as informações por traçar comentários sobre os abusos a que a emenda questionada visou a dar remédio:

"(...)

A população das cidades do interior do Estado vem convivendo há muito, com raras exceções, com enormes distorções na administração dos recursos públicos municipais. Enquanto o Poder Público municipal pouco realiza em favor da população, sob a alegação da inexistência de recursos, os Prefeitos e Vereadores, na grande maioria dos casos, recebem altos salários, totalmente desproporcionais com a carga de trabalho que enfrentam e com a média remuneratória da população em geral e dos demais servidores públicos".

(...)

A revista "VEJA RIO", de 2 de junho de 1999, publicou na sua pág. 78, a notícia de que dois técnicos do Tribunal de Contas do Estado - Paula Alexandra Nazareth e Luiz Fernando Lopes Porto - chegaram à conclusão seguinte, "verbis":

"Se a emenda à Constituição Estadual que estabelece limites para os salários de prefeitos, vices e vereadores, aprovada na semana passada, já existisse - e fosse cumprida - há dois anos, os municípios teriam economizado 27,6 milhões de reais".

O Jornal "O Dia", de 13/06/99, traz informações impressionantes sobre a sangria do dinheiro público em municípios do interior, sendo de se destacar:

"A Câmara Municipal de Itaguaí consumiu R\$ 5,5 milhões em 1997, ou seja, 54% da receita própria do Município naquele ano, de R\$ 10,1 milhões. Sozinho, o prefeito J. S. recebeu R\$ 331 mil no ano passado".

"Nova Friburgo - gastou R\$ 4,6 milhões com a Câmara Municipal (11% de todas as despesas), contra R\$ 1,27 milhão (3%) em Saúde e Saneamento no ano de 1997".

"O Município de Japeri, na Baixada Fluminense, é um exemplo de distorção de gastos: em 1997, arrecadou R\$ 948 mil gastou, apenas com o Legislativo, R\$ 946 mil. Segundo o TCE, R\$ 716.872 (75% da receita) foram consumidos pelos salários dos 11 vereadores, do prefeito e do vice".

O Jornal "O GLOBO", de 20/05 de 1999 publicou notícia com o seguinte título: "**Salário do Prefeito de Maricá chega a R\$ 35 mil**". O subtítulo é o seguinte: L. S. critica a decisão da Assembléia de limitar vencimentos e diz que não dá para viver com R\$ 3.800 ao mês".

Passam em seguida as informações à defesa da constitucionalidade do texto impugnado. Transcrevo-lhe os excertos nucleares:



"O "caput" do art. 29 da Constituição Federal dispõe que o Município se regerá por lei orgânica, a qual deve atender aos princípios estabelecidos na Constituição do respectivo Estado.

(...)

Os Estados e Municípios têm atribuições complementares. Devem à população a prestação de serviços públicos. O Estado pode, portanto, impor limites ao uso do dinheiro público, mormente quando se verifica que a maior parte dos Municípios do interior do Estado do Rio de Janeiro sobrevive quase que unicamente com recursos advindos da repartição de tributos estaduais.

A Constituição Federal, ao dispor sobre teto de remuneração do Governador e dos Deputados Estaduais, implicitamente autoriza os Estados a fazerem o mesmo com os Prefeitos e Vereadores.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, diante da diversidade econômica existente entre os diversos municípios que o compõe, não se poderia fixar um teto único, na medida em que há municípios extremamente pobres, onde um vereador com pouquíssimas atribuições não pode receber como subsídio mais que R\$ 1.900,00, tendo em vista que muitos poucos munícipes chegam a ganhar tal quantia.

A Emenda Constitucional criou uma limitação levando em consideração o número de habitantes do Município, o que é fator indicativo do volume de trabalho do agente político e da capacidade de pagamento do Poder Público.

O critério é, portanto, objetivo e mais do que razoável, não podendo ser qualificado de discriminatório".

Desatento à existência de pedido cautelar, recebidas as informações abri vista à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República.

Pronunciou-se o il. Advogado-Geral da União, Gilmar Mendes, pela constitucionalidade da emenda atacada. Aduz S. Exa.:

"Constata-se das Informações prestadas pela Requerida que se alastrava nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro total descompasso no tocante à remuneração dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, e aquela

correspondente ao teto constitucional fixado com parâmetro nos vencimentos dos Chefes dos Poderes da República e seus correspondentes nos Estados.

Assim sendo, a Casa legislativa fluminense, no exercício do seu poder-dever de legislar, fixou um redutor para adequação daqueles vencimentos, porquanto os agentes políticos atingidos pela Emenda Constitucional nº 11, de 1999, já não podiam, desde a vigência da nova ordem constitucional, perceber, a qualquer título, retribuição que superasse os valores remuneratórios estabelecidos no inciso XI do artigo 37 da Lei Fundamental.

Conseqüentemente, a análise de preceitos da Constituição e leis adotadas pelo Estado-membro deverá ser sempre aquela que privilegie a liberdade de auto-organização deste, exceto, quando tal postura for clara e comprovadamente contrastante ao teor e ao espírito do Estatuto Político, o que, **data venia**, não se aplica ao caso, haja vista que a hostilizada Emenda Constitucional estadual destina-se, na sua precípua finalidade, a dar efetividade aos princípios da moralidade e da eficiência na Administração Pública, face à remuneração excessivamente alta, acima do limite constitucionalmente estabelecido, que vinha sendo percebida por agentes políticos municipais, o que, de forma inequívoca, importa em grave lesão à economia municipal."

Ao final, recorda o Advogado-Geral que a EC 25, de 15 de fevereiro de 2000 veio estabelecer, para a remuneração dos Vereadores, mecanismo de limitação similar ao da emenda fluminense questionada, além de percentuais máximos da despesa do Poder Legislativo Municipal sobre a receita do Município, também variáveis conforme a população respectiva. Extraio a respeito:

"10. Ademais impende observar que a Emenda Constitucional nº 25, de 15 de fevereiro do corrente ano, que **"Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal"**, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2001, consoante o seu artigo 3º estabelece que:





"Art. 1º O inciso VI do art. 29 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.29.....

'VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:' (NR)

'a) em Município de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;' (AC) AC=acréscimo.

'b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;' (AC)

'c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;' (AC)

'd) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;' (AC)

'e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;' (AC)

'f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;' (AC)

'.....

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 29-A:



'Art. 29-A O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:' (AC)

'I - oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;' (AC)

'II - sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;' (AC)

'III - seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;' (AC)  
mil

'IV - cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes;' (AC)

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores;' (AC)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal;' (AC)

'I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;' (AC)

'II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou' (AC)

'III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.' (AC)

§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.' (AC)

8

Tal fato se explica diante do legítimo interesse da União em exigir que a matéria tenha a mesma disciplina em todo o território nacional, evitando, desse modo, distorções no trato da questão"

Advertido da pendência de requerimento liminar, solicitei a devolução dos autos à Procuradoria-Geral e o submeto ao Plenário.

É o relatório.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'S' followed by a vertical line and a small hook at the top.

11/05/2000

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.112-5 RIO DE JANEIROV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator): Fosse ela de vigência imediata, a superveniência da EC 25/2000 à propositura desta ADIn a prejudicaria, no que diz respeito ao subsídio dos Vereadores.

A braço com a série de emendas – mais de três dezenas em menos de doze anos – que se vêm introduzindo no texto de 1988, o Tribunal – depois, de início, de levar às últimas conseqüências o dogma da chamada **causa petendi** aberta da ação direta e, conseqüentemente, entender irrelevante a superveniência de quaisquer emendas que não comprometessem a identidade e a continuidade formal da Constituição (cf. ADInMC 1.493, Sanches, 29.9.96) –, caminhou para solução quiçá menos ortodoxa, mas, a meu ver, mais pragmática, que se construiu ao longo do exame sucessivo de diversas hipóteses (v.g., ADInQO 1.907, Gallotti, 18.2.99, DJ 26.3.99; ADIn 1.137, Galvão, 25.3.99; ADIn 512, Marco Aurélio, 3.3.99; ADIn 60, Néri, 17.6.99, DJ 30.6.99; ADIn 575, 25.3.99, Pertence, a **contrario sensu**, RTJ 169/834, 839).

Creio ser fiel ao estado da jurisprudência formada a respeito, se lhe sintetizar a conclusão em que é de julgar prejudicada a ação direta quando, de emenda superveniente à sua propositura, resultou inovação substancial da norma constitucional que – invocada ou não pelo requerente – compunha necessariamente o



parâmetro de aferição da inconstitucionalidade do ato normativo questionado.

De prejuízo não há cogitar, entretanto, se, como ocorre no caso, a EC 25/2000 – que, é certo, alterou por inteiro o contexto constitucional federal à luz do qual se situou a arguição de inconstitucionalidade da emenda local – só entrará em vigor com o ano de 2001, que coincide com o início da próxima legislatura municipal.

Desse modo, a juízo de delibação da presente arguição de inconstitucionalidade ainda há de ter por parâmetros específicos o texto do art. 29 e seus incisos, vigentes ao tempo da promulgação da emenda fluminense e que ainda sobrevivem ao abrigo do período de *vacatio* da emenda federal que os alterará.

Ao tempo da promulgação da emenda local, a sede específica, na Constituição Federal, do tema dos limites da remuneração dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores situava-se nos seguintes excertos do conjunto normativo do art. 29 da Constituição Federal:

*“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. Subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em*

*espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;*

*VII. O total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município”.*

Ora, a EC est. 11/99 – objeto da ação direta – reservou o limite máximo admitido pela Constituição Federal – 75% dos subsídios do Deputado Estadual aos Vereadores dos Municípios com população superior a 200.000 habitantes (art. 347, IV); essa relação percentual decresce para o limite de 50% nos Municípios de 100.001 a 200 mil habitantes; a 40%, nos de 50.001 a 100 mil habitantes e cai para 20% do subsídio dos Deputados Estaduais nos Municípios de população não superior a 50 mil habitantes.

Assim, no contexto da época em que proposta – que ainda subsiste, enquanto dure a hibernação da EC 25/2000 – a solução da ação direta pende da resposta a uma única indagação: a de saber – à vista da submissão, conforme o **caput** do art. 29, CF, da Lei Orgânica do Município, não apenas aos princípios da própria Constituição Federal, mas também aos estabelecidos na do respectivo Estado – se a essa última, a Constituição Estadual, afora outras restrições à auto-organização dos Municípios, é dado especificamente sujeitar os subsídios dos Vereadores a subtelos inferiores aos limites impostos pelos ainda vigentes incisos V, VI e VII da Lei Fundamental da República.

Ainda não se deteve com mais vagar o Tribunal na pesquisa do alcance dessa inclusão, entre as limitações impostas ao estatuto



orgânico do Município, não apenas dos princípios fixados na Constituição Federal, mas também daqueles da Constituição do Estado.

A essa alusão à Constituição local é que se apegam, como visto, as informações bem deduzidas da Assembléia Legislativa.

Os autores não se têm aprofundado na discussão do tema.

A favor da tese mais extensiva dos poderes de intromissão da Constituição do Estado na esfera de auto-organização dos Municípios, seria possível invocar a postura do autorizado Manoel Ferreira Filho (**Comentários a Constituição Brasileira de 1988**, Saraiva, 1990, I/212), ao acentuar:

*"... a Constituição sujeita a lei orgânica à observância de princípios que ela própria define, bem como à obediência a princípios fixados pela Constituição do respectivo Estado. Entretanto, cabe lembrar que, tal qual sucede em relação à limitação da autonomia estadual, o termo "princípio" está mal empregado no texto (v. art. 25). Ele abrange não apenas linhas mestras ou diretrizes, mas igualmente normas concretas e precisas, completas e plena e imediatamente eficazes".*

De sua vez Ubirajara Custódio Filho, em dissertação de inegáveis méritos (**As Competências do Município na Constituição Federal de 1988**, Celso Bastos Ed., 2000, p. 69, nota 90), parece trilhar a mesma senda, quando endossa observação de L. A. David Araújo e V. S. Nunes Jr. (**Curso de Dir. Constitucional**, Saraiva, 1998, p. 13), que, para negar tenha a Constituição conferido poder constituinte decorrente aos Municípios, objetam:

"Com efeito, a tônica do Poder Constituinte Derivado, do qual o Decorrente é espécie, reside no fato de derivar diretamente dos comandos instaurados pelo Poder Constituinte originário. Ora, se as leis orgânicas devem obediência simultânea à Constituição Federal e à Constituição do respectivo Estado, não possuem, de evidência, esse predicado".

O raciocínio "estadualista", contudo, além de pecar por certa "petição de princípio", incide talvez no vício freqüente do misoneísmo constitucional e, em consequência, de fazer abstração de dois dados novos e incontornáveis do trato do Município na Constituição de 1988: o de explicitar o seu caráter - que, a rigor, já se vinha desenhando desde 1934 - de "entidade intra-estatal rígida", como já acentuava Pontes de Miranda (Comentários à Constituição de 1946, 2ª ed., 1953, I/ , avalizado por Reale (O Município na estrutura do Estado Federal Brasileiro, em Nos Quadrantes do Dir. Positivo, 1961, p. 41 ss.) e, sobretudo, a de dar a essa explicitação uma relevante consequência dogmática, qual seja, a de inaugurar, no plano constitucional federal, a outorga ao Município do poder de auto-organização, substantivado, no art. 29, pelo de votar lei orgânica própria.

Certo, é curial - como igualmente sucede ao do Estado-membro - esse poder municipal de auto-organização não é absoluto. E mais: além dos princípios da Constituição Federal, a que igualmente se subordina a autonomia constitucional do Estado-membro, a de auto-organização dos Municípios se sujeita, ademais, aos princípios estabelecidos na Constituição do respectivo Estado-membro.





Mas, é preciso enfatizar, se essa sujeição aos princípios estabelecidos na Constituição do Estado equivale à observância compulsória de quanto a respeito ao constituinte estadual aprouver dispor, então de nada valeu o que, passo a passo, a República construiu no particular e o Município continuaria a ser nada mais que uma divisão administrativa do Estado-membro, de autonomia por ele demarcada.

Essas considerações são a rigor necessárias para que não se continue a repetir, sob a Constituição de 1988 – que tornou inequívoca, queira-se ou não, a tridimensionalidade do federalismo brasileiro – a visão do grande Castro Nunes (*Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, 2ª ed, Câm. Deputados, 1982, *passim*), sob a primeira Constituição da República, que começou a ser superada pela reforma de 1926 e se vem tornando crescentemente anacrônica, desde o texto de 1934.

Por isso, na busca da inteligência da alusão, no art. 29 CF, não é dado contestar a densa plausibilidade – no pólo oposto à dos doutrinadores referidos – da visão, como sempre lúcida, de Carlos Sundfeld (*Regime Constitucional do Município*, Rev. PGESP, dez. 90, nº 34/45/68, quando argumenta:

*“34. A lei orgânica municipal deve respeito não só aos princípios constitucionais, como também aos princípios da Constituição do respectivo Estado, nos termos do artigo 29 da Constituição.*

*Os princípios estaduais a serem observados são exclusivamente os princípios de organização adotados pelo constituinte regional para estruturar os Poderes do Estado, não quaisquer princípios (ou regras) inseridos na Constituição Estadual. O sentido do artigo 29, nesse passo, é apenas garantir a adoção, em todos os níveis da*



federação, do modelo estrutural que a Constituição Nacional traçou para a União e que também o Estado está jungido a respeitar (art. 25); não há qualquer diminuição da autonomia municipal.

35. Os Municípios têm, por outorga constitucional, uma esfera impenetrável e irredutível de competências, cujo exercício não pode, a nenhum título, ser condicionado ou restringido pela Constituição Estadual. Nessa esfera inclui-se a auto-organização (através da lei orgânica), a edição de leis sobre assuntos de interesse local (leis comuns) e sua aplicação (através de atos da Administração).

Portanto, não teria cabimento a pretensão do Estado-membro absorver parcelas de atribuições normativas municipais, exercendo-as por via de comandos inseridos na Carta Estadual.

36. Não se alegue, para contraditar o afirmado, ser o Município uma pessoa intra-estadual.

Tal idéia não é nem nunca foi jurídica, mas apenas geográfica. O Município, analisado desse ângulo, é efetivamente parte do Estado-membro, assim como este em relação à União. Já sob um prisma jurídico, Municípios e Estados nada mais são que conjuntos independentes de normas jurídicas cujo nascedouro é o mesmo: a Constituição Nacional. A ordem jurídica municipal não deve sua existência à ordem jurídica estadual; logo, uma não é subordinada à outra. Ao contrário, ambas se submetem a uma mesma ordem jurídica (a Carta Constitucional da República) à qual devem igual obediência. Advém daí a consequência de as duas ordens jurídicas (estadual e municipal) relacionarem-se nos estritos limites constitucionais, só interferindo uma na outra pelos meios e para os fins previstos na Constituição.

37. O Constituinte Estadual não está titulado a impor padrões de conduta aos entes locais, mas tão-somente a definir a organização dos Poderes Estaduais.

Tanto é assim que, quando o Constituinte Nacional quis submeter a organização do Município a certas



regras a serem editadas pelo Constituinte Estadual, disse-o expressamente. Consulte-se o artigo 29, inciso VII, mandando aplicar aos vereadores as normas sobre proibições e incompatibilidades dos deputados estaduais. Ele é a demonstração definitiva de que a Constituição Estadual não tem poderes normativos em relação aos Municípios, porquanto: a) apenas trata do regime de proibições e incompatibilidades para os parlamentares estaduais – que se aplica aos vereadores por força específica do artigo 29, VII, não pela vontade do legislador estadual –, não podendo portanto estabelecer regras específicas para vereadores; b) se do **caput** do artigo 29 resultasse um genérico poder de ditar regras aos Municípios, não haveria porque o inciso VII conferir novamente tal poder, com vistas a um tema em especial.

38. A interferência específica da Constituição Estadual na lei orgânica municipal é, em consequência, ínfima. A Carta do Estado deve obediência aos princípios do Texto Nacional (art.25, **caput**), de modo que os princípios daquela não serão (ao menos no essencial) diversos dos princípios deste.

Admite-se apenas que a lei orgânica deva atentar para as normas estaduais que, aplicando os princípios nacionais, precisem o seu sentido. É exemplo o da separação de poderes.”.

Ainda que não se queira tomar compromissos definitivos com a visão do ilustrado publicista, não creio se lhe possa recusar densa plausibilidade neste juízo de deliberação: ela parece a mais adequada a conjugar a letra do art. 29 CF com a evidência de que a Constituição de 1988 não mais permite – sob pena de esvaziar o **status** que conferiu ao Município a partir do seu art. 1º – a sua subordinação, sem fronteiras nem condições, a quanto entenda de impor-lhe a Constituição do Estadual.

De qualquer sorte, parece evidente que - onde, nos diversos incisos do art. 29, a Constituição da República fixou ela mesma os parâmetros limitadores do poder de auto-organização dos Municípios e excetuados apenas aqueles que contém remissão expressa ao direito estadual (art. 29, VI, IX e X) - a Constituição do Estado não os poderá abrandar nem agravar: é mais que o bastante para este juízo liminar.

Não nego que impressione a denúncia de abusos da autonomia municipal, contida nas informações da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro.

Mas, de um lado, ela não basta a seduzir o Tribunal ao abandono da lógica da Constituição que lhe incumbe guardar.

De outro, a iminência da entrada em vigor da EC 25/2000 minimiza o **periculum in mora** da suspensão cautelar de ato local aparentemente invasor dos lindes da autonomia dos Municípios.

O dito até aqui com relação aos subsídios dos Vereadores se aplica **a fortiori** ao dos Prefeitos: é que, com relação a esses, não se põe a questão da existência, posto que em período de **vacatio**, de emenda federal prejudicial da discussão.

**Last but not least**, a redução dos subsídios dos Vereadores, que resultaria do art. 2º da emenda local questionada - em princípio, irremediável se decorrente de preceito expresso de emenda constitucional federal - é de validade mais que duvidosa quando imposta por norma local, posto que, na órbita estadual, de hierarquia constitucional; parece manifesto que a tese da

g

inoportunidade do direito adquirido ou de uma de suas modalidades específicas, a irredutibilidade de vencimentos, às normas supervenientes só é sustentável em relação às que integram ou passem a integrar a Constituição Federal.

De tudo, defiro a medida cautelar e suspendo, até a decisão definitiva da ação direta, a vigência da questionada EC est. 11/99 do Estado do Rio de Janeiro: é o meu voto.

EBS/

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials 'EBS' with a stylized flourish.

11/05/2000

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.112-5 RIO DE JANEIRO

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.112

(MEDIDA LIMINAR)

VOTO

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, gostaria de fazer uma observação - já que o Ministro Sepúlveda Pertence fez um longo e interessante discurso histórico sobre isso. É que, quando da Constituição de 1891, a característica básica dos municípios, no País, era a submissão total aos governos dos Estados. Os presidentes dos Estados controlavam efetivamente os municípios. Tanto é que algumas Constituições estaduais, à época da Velha República, admitiam/instituíam a Assembléia Legislativa como órgão recursal das decisões das câmaras dos vereadores.

O que se passou, na verdade, em 1926, com a reforma da Constituição de 1891, foi, exclusivamente, instituir-se a possibilidade da intervenção no Estado se não se respeitasse a

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.112-5 RIO DE JANEIRO

autonomia dos municípios (Art. 6º, II, "f", da Constituição Federal de 1891 com as emendas de 1926).

Só com a revolução de 1930 se estabeleceram, na Constituição de 1934, as características dos municípios. Essa foi uma decisão política que presidiu a Constituição de 1934. Era a necessidade de voltar a União Federal a ter o comando político do País. Antes, quem comandava politicamente o País eram os presidentes dos Estados. E a autonomia dos Estados era radical no federalismo de 91. Tratava-se, exatamente, do grupo varguista, que, neste caso, era o que vinha da cabeça de Osvaldo Aranha.

Era a necessidade de fazer com que o poder central da República, que seria o Presidente da República, pudesse ter autoridade sobre os governos dos Estados

Duas grandes ações políticas marcaram a revolução de 1930: de um lado, cortou-se o braço político do apoio aos presidentes dos Estados, porque submeteu-se a autonomia dos municípios à Constituição Federal, deslocando o poder político do governador.

De outro lado, no que diz respeito a esse corte histórico que deu origem a Constituição de 34, foram as polícias militares. Ou seja, submeteu-se o efetivo das polícias militares e o armamento das polícias militares à decisão do Exército Nacional.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.112-5 RIO DE JANEIRO

Estava cortado, assim, o braço político dos presidentes dos Estados com os prefeitos, porque estes começaram a ter autonomia, no sentido das decisões políticas internas, considerando o município. E o braço armado dos governadores também foi cortado, na medida em que se submeteu as polícias militares, como forças auxiliares do Exército Nacional, a um departamento do Exército para esse fim.

Aí, encontramos a possibilidade da concentração, além, digamos, de um dado semântico, de um dado vernacular curioso: os presidentes dos Estados foram rebaixados para governadores dos Estados. Essa é exatamente a razão pela qual os municípios foram cada vez mais assegurando a sua autonomia para se livrar do domínio político dos governadores e dos presidentes dos Estados, no caso.

Na Constituição de 1988, quando se discutiu, então, a introdução do município como ente federativo, também se produziu esse longo texto do art. 29, que, na verdade, não era um artigo, eram vários artigos.

Quando houve as críticas de que a Constituição de 1988 teria muitos artigos, o então Relator, Senador Bernardo Cabral, resolveu dar àquilo ao que nós chamávamos de "a síndrome dos incisos", transformando todos os dispositivos em incisos, inclusive um que não é inciso, que não é obra da lei orgânica, que é a



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.112-5 RIO DE JANEIRO

competência dos tribunais de justiça para julgar os prefeitos municipais.

Aqui, quando se fixou essa regra, o primeiro ato, a primeira emenda constitucional posterior à Constituição de 88, que foi a do Senador Nelson Carneiro, era exatamente para começar a coibir os abusos que vinham da fixação dos subsídios ou da remuneração dos deputados estaduais e também dos vereadores. Estabeleceu-se aquela limitação de 75% - e que agora se consolida com a Emenda n° 25 - em que se definiram subtetos, exatamente para fazer com que pequenos municípios dos Estados pudessem ter um nível remuneratório compatível com a sua população; e não compatível com o município vizinho, que teria uma população muito maior, portanto com arrecadação maior.

Ou seja, a leitura do Ministro Sepúlveda Pertence está absolutamente correta, no sentido de que nós tivemos, nessa evolução constitucional no Brasil, uma grande evolução política das disputas entre a União, os Estados e os municípios.

No mais, acompanho o Ministro-Relator.

\*\*\*\*\*

11/05/2000

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.112-5 RIO DE JANEIRO

(MEDIDA LIMINAR)

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, confesso a Vossa Excelência que estava aqui tentando, a partir de uma alquimia, encontrar uma solução para assentar que não concorrem utilidade e necessidade no exame da liminar nesta ação direta de inconstitucionalidade. Considerarei, mesmo, o fato de, na cabeça do artigo 347, aludir-se à fixação dos subsídios pelas respectivas câmaras municipais, em cada legislatura, para a subsequente. Comecei, com base neste dispositivo, a indagar-me se a Emenda nº 25 não influenciará nessa estipulação, já que entra em vigor em janeiro de 2001, quando ainda em curso a legislatura, senão, teria de haver a revisão da matéria, com o objetivo de determinar tais subsídios. O Ministro Sepúlveda Pertence, no entanto, ressaltou a existência do artigo 2º da Emenda Constitucional nº 11/99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

Art. 2º - Os municípios adequarão imediatamente a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e seus Vereadores, incluídas as verbas dadas pagas de qualquer natureza, inclusive verbas de

ADI 2.112-5 RJ

*representação, aos limites impostos nesta Emenda Constitucional, de acordo com a remuneração percebida atualmente pelo Governador do Estado e Deputados Estaduais.*

Surge a problemática. Sabemos que ainda não está em vigor a Emenda nº 25. Será que, no que previsto no artigo 29, nessa remissão aos princípios não só da Constituição Federal, como também da Carta do Estado, não teríamos a necessária obediência ao texto deste último diploma quanto ao que poderíamos chamar de subteto? Sim, porque o teto, em si, é o revelado pelo artigo 37, inciso XI, da Lei Maior da República, representado pelo que percebe, como subsídio, e perceberá, porque não aufere ainda, o Ministro do Supremo Tribunal Federal?

**O SR MINISTRO NELSON JOBIM** - Mas é para o teto e não para a fixação. Veja, os únicos personagens estaduais que não estão sujeitos a eventuais subtetos estaduais são os magistrados, os vereadores e os deputados estaduais. Os magistrados porque se vinculam aos Ministros do Supremo no sentido da fixação, não necessariamente como teto, mas como matéria de fixação; os deputados estaduais porque estão sujeitos ao percentual dos deputados federais; e os vereadores, por sua vez, porque sujeitos a esses subtetos que a Constituição fixou anteriormente.

Então, esses personagens não estarão nunca sujeitos a qualquer subteto estadual.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Estão sujeitos ao teto do inciso XI, porque se refere a integrantes de Poderes.

**ADI 2.112-5 RJ**

**O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES** - Aliás, no inciso VI, se trata dos subsídios dos vereadores, fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento.

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator)**- E se comparar essa redação com a redação do antigo art. 37, XI, na qual fundei afirmação, no caso de Santa Catarina, da validade do subteto, ver-se-á que ali se prevêem, realmente, dois limites: um limite intransponível, imposto pela própria Constituição da República, e o outro a ser fixado na lei estadual.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Senhor Presidente, realmente não há como - o que, para mim, surge com uma normatização, digna de encômios, considerado o aspecto prático - salvar essa mesma legislação diante do que se contém nos incisos V e VI do artigo 29 da Constituição Federal. E há um pormenor: no tocante aos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais, remete-se, como teto, ao artigo 37, inciso XI, que é o que deve ser observado, e, no inciso VI, como já ressaltado pelo Ministro Moreira Alves, tem-se um teto específico, que norteia, portanto, a fixação, por lei de iniciativa da Câmara Municipal, dos subsídios dos vereadores, e esse teto está representado por 75%, hoje, do que percebido, em espécie, pelos deputados estaduais.

Acompanho, Senhor Presidente, o Ministro Sepúlveda Pertence, para aguardar a eficácia, em si, da Emenda n° 25, quando ter-se-á a fixação dos subsídios dos vereadores de forma proporcional à carga de trabalho destes mesmos vereadores.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.112-5 - medida liminar  
PROCED. : RIO DE JANEIRO  
RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE  
REQTE. : PARTIDO SOCIAL TRABALHISTA - PST  
ADV. : MAYR GODOY  
REQDA. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**Decisão** : O Tribunal, por unanimidade, **deferiu** o pedido de medida cautelar, para **suspender**, até a decisão final da ação direta, a eficácia da Emenda Constitucional nº 11/1999 à Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 11.5.2000.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

  
Luiz Tomimatsu  
Coordenador