



A primeira preliminar identifica-se, entretanto, com o conteúdo da segunda preliminar, na medida em que, essencialmente, elas se resumem em argüir a *carência da ação*, por falta de interesse processual em face da inadequação da via processual eleita para se obter a declaração de inconstitucionalidade de lei.

Inicialmente, argumentam os Réus que o controle de constitucionalidade de lei só poderia ser feito em sede de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo procurador-geral da República. Nenhum subsídio doutrinário ou jurisprudencial foi apresentado em apoio desta “tese”. Menciona-se apenas o ad. 103, VI, da Constituição Federal.

Este primeiro argumento, tal como colocado, significa simplesmente a negação, ao nosso ver absurda, da existência do controle difuso de constitucionalidade no Direito pátrio, na medida em que sugere que apenas o Supremo Tribunal Federal possa exercer o controle judicial de constitucionalidade, cabendo aos demais membros do Poder Judiciário o dever de aplicar ou de não impedir a aplicação das normas legais inconstitucionais aos casos que lhes sejam submetidos, enquanto não fossem como tais declaradas pelo Supremo Tribunal Federal.

Ora, não pode existir qualquer discussão a respeito da possibilidade do controle judicial difuso de constitucionalidade no Direito pátrio. Quem suscita este tipo de discussão parece ignorar que, ao lado do controle judicial em abstrato e concentrado de constitucionalidade mediante o exercício das ações diretas de inconstitucionalidade e de constitucionalidade, a Constituição de 1988 prevê, também, o método jurisdicional difuso e concreto de fiscalização da constitucionalidade, conforme se desprende de seus artigos 102, III, 97 e 5.º, XXXV.

A respeito destas duas formas de controle da constitucionalidade, em comentários ao artigo 102, 1, alínea *a*, da Lei Fundamental, Nelson Nery Júnior e Rosa Maria Andrade Nery (In: *Código de Processo Civil e Legislação Processual Civil Extravagante em Vigor*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, p. 200-1), tecem as seguintes considerações:

“O controle concreto é feito em cada caso levado ao Poder Judiciário, tendo a inconstitucionalidade da lei com *causa de pedir*;

isto é, fundamento do pedido, mas nunca o pedido em sentido estrito. A decisão judicial que proclamar ser inconstitucional a lei, fará coisa julgada entre as partes. Quando proclamada *in concreto*, mas pelo STF, este remeterá o acórdão ao Senado Federal, que emitirá resolução suspendendo a execução da lei no país (CF, art. 52, X). Só a decisão do STF em ADIn faz coisa julgada *erga omnes* e retira da lei declarada inconstitucional toda a sua eficácia em todo o território nacional (...).

O controle abstrato da constitucionalidade da lei ou ato normativo federal ou estadual, contestado em face da CF, é feito por meio da ADIn ajuizada perante o STF pelos legitimados do CF 103. A declaração de inconstitucionalidade da lei proclamada pelo STF em ADIn faz coisa julgada *erga omnes*, retirando a eficácia da lei em todo o território nacional. Por essa razão, não há necessidade de remeter-se o acórdão proferido em ADIn ao Senado Federal ( RISTF 178; RTJ 97/137); só se remete o acórdão do STF que declarou inconstitucional a lei, em caso concreto (CF 52, X).

As leis e atos normativos municipais contestados em face da CF não podem sofrer o controle abstrato do STF (RTJ 93/459), nem de TJ estadual (STF-RDA 184/208); somente pode haver este controle no caso concreto. As CE podem estabelecer o controle abstrato, por meio de ADIn, de leis municipais e estaduais contestadas em face da CE (CF 125, § 2.º).

Caso acolhida a “tese” dos Réus, teria que se admitir também o absurdo de que, apenas por meio de ADIn, se poderia obter a declaração de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal, o que, como todos sabemos, a Constituição não admite. Afinal, não se discute que um promotor de Justiça não tenha legitimidade para pleitear a declaração *genérica* de inconstitucionalidade da lei municipal em face da Constituição Federal, posto que ninguém a tem, nem mesmo aqueles legitimados pelo ad. 103 da Constituição Federal para propor ação direta de inconstitucionalidade. O objeto da ADIn, cumpre lembrar, será

a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo *federal* ou *estadual*, estando excluído, portanto, a lei ou o ato normativo *municipal*.

Contudo, ainda que se admitisse que lei municipal pudesse ter sua constitucionalidade questionada em face da Constituição Federal no âmbito de ADIn (o que já é uma heresia), os objetos da ADIn e da Ação Civil Pública são inconfundíveis. Somente os Réus conseguiram ver esta confusão.

Na ADIn, o objeto da ação é a própria declaração genérica de inconstitucionalidade de lei em tese, enquanto que na ACP o objeto da ação é a obrigação de fazer ou não fazer, cujo fundamento ou *causa de pedir* pode ser a declaração de inconstitucionalidade da lei em que se baseia a conduta lesiva ao direito quanto ao qual pretende-se obter a devida tutela jurisdicional. Em outras palavras em sede de ADIn não há caso concreto a ser decidido, discutindo-se apenas, e em abstrato, a constitucionalidade de lei ou ato normativo, ao passo que, em sede de Ação Civil Pública, há, em concreto, lesão de direitos (situação de litígio), lesão, inclusive que pode decorrer da aplicação da lei reputa inconstitucional.

O Supremo Tribunal Federal, por meio do ministro Maurício Corrêa, no julgamento da Reclamação 554/MG, publicada em 26.11.97 no DJ, se manifestou a respeito da diferença entre a ADIn e a Ação Civil Pública, dizendo:

“...embora haja um parentesco entre a Ação Civil Pública e ação direta de inconstitucionalidade, pois em ambas se faz o controle de constitucionalidade das leis, na primeira é feito o controle difuso, declarando-se a inconstitucionalidade *incidenter tantum*, e com eficácia, apenas aos que são réus no processo, enquanto que, na segunda, é feito o controle concentrado e com efeitos *erga omnes*. Dessa forma, em se tratando de pessoas identificáveis, com direitos individuais homogêneos, a que se refere o inciso III, do ad. 81, da Lei n.º 8.078/90, a decisão só alcança este grupo de pessoas, cabendo adaptar, para o caso concreto, o alcance do efeito erga omnes desta decisão, tal como previsto no art. 16, da Lei n.º 7.347/85, não se confundindo o seu alcance com o de decisões proferidas em ação direta de inconstitucionalidade.

Acrescento que as ações civis públicas estão sujeitas à toda cadeia recursal prevista nas leis processuais, onde se inclui o recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal, enquanto que as ações diretas são julgadas em grau único de jurisdição, de forma que os reclamantes têm à sua disposição adequados e valiosos instrumentos para sustentarem suas razões”.

Em reparo, talvez, dos absurdos ora impugnados ou ao menos da forma como colocou suas idéias, o nobre causídico, às fls. 46-8, admite que o controle difuso seja o único caminho para afastar a inconstitucionalidade de lei municipal em face da CF. Sua nova “tese jurídica”, entretanto, consiste no seguinte: em face dos efeitos *erga omnes* de que é dotada a Ação Civil Pública, esta ação não poderia servir de meio idôneo para o exercício do controle difuso de constitucionalidade de lei municipal em face da CF, podendo apenas o STF, em sede recursal, exercer este controle, sendo que, somente após resolução do Senado, a decisão do STF alcançaria efeitos *erga omnes*, suspendendo a eficácia da lei municipal reputada inconstitucional.

Ora, se o nobre patrono dos Réus admite que o STF decida a respeito da inconstitucionalidade de lei municipal em sede recursal, então, logicamente, a questão da constitucionalidade da lei municipal já teria que, necessariamente, ter sido apreciada nas instâncias inferiores, inclusive pelo juiz de 1.º Grau de Jurisdição, qualquer que fosse a via processual eleita, *ex vi* do disposto no ad. 102, III, da Constituição Federal.

Não obstante Alexandre de Moraes seja citado pelo advogado dos Réus em apoio à preliminar ora abordada, a citação não faz justiça ao trabalho do jovem constitucionalista sobre o tema.

O patrono dos Réus, ao transcrever apenas a página 566 da 7.ª edição da obra *Curso de Direito Constitucional*, de autoria de Alexandre de Moraes, propositadamente omitiu o início do texto contido na página 565; cujo teor é contrário à “tese jurídica” defendida pelo causídico dos Réus:

“O controle de constitucionalidade difuso, conforme já estudado, caracteriza-se, principalmente, pelo fato de ser exercitável somente perante um caso concreto a ser decidido pelo Poder Judiciário. Assim, posto um litígio em juízo, o Poder Judiciário deverá solucioná-lo e, para tanto, incidentalmente, poderá analisar a constitucionalidade ou não de lei ou ato normativo – seja ele municipal, estadual, distrital ou federal. Dessa forma, em tese, nada impedirá o exercício do controle difuso de constitucionalidade em sede de Ação Civil Pública, seja em relação às leis federais, seja em relação às leis estaduais, distritais ou municipais em face da Constituição Federal (por ex.: o Ministério Público ajuíza uma Ação Civil Pública em defesa do patrimônio público, para anulação de uma licitação baseada em lei municipal incompatível com o ad. 37 da Constituição Federal. O juiz ou Tribunal – CF, ad. 97 – poderá declarar, no caso concreto, a inconstitucionalidade da citada lei municipal, e anular a licitação objeto da Ação Civil Pública, sempre com *efeitos somente para as partes e naquele caso em concreto*)”.

O texto então prossegue com a parte transcrita pelos Réus à fl. 47, *in verbis*:

“Ocorre, porém, que, se a decisão do juiz ou do Tribunal, em sede de Ação Civil Pública, declarando a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo – seja municipal, estadual, distrital ou federal –, em face da Constituição Federal, gerar efeitos *erga omne*, haverá usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal, por ser o único Tribunal em cuja competência concentra-se a interpretação concentrada da Constituição Federal.

Nesses casos, não se permitirá a utilização de Ação Civil Pública como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, a fim de exercer controle concentrado de constitucionalidade de lei ou ato normativo.

Observe-se que, mesmo em relação às leis municipais incompatíveis com a Constituição Federal, a inexistência de controle concentrado por parte do STF não afasta a total impossibilidade de o controle concentrado da Constituição Federal ser exercido por outro órgão do Poder Judiciário, a quem caberá nessas hipóteses tão somente o exercício do controle difuso de constitucionalidade.

Assim, o que se veda é a obtenção de efeitos *erga omnes* nas declarações de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em sede de Ação Civil Pública, não importa se tal declaração consta como pedido principal ou como pedido *incidenter tantum*, pois, mesmo nesse a declaração de inconstitucionalidade, poderá não se restringir somente às partes daquele processo, em virtude da previsão dos efeitos nas decisões em sede de Ação Civil Pública dada pela Lei n.º 7.347 de 1985.”

A posição de Alexandre de Moraes, portanto, é a de que o controle difuso de constitucionalidade por meio de Ação Civil Pública é possível, desde que ela não seja usada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, o que ocorreria, segundo o autor, quando a sentença produzisse efeitos *erga omnes* idênticos aos da declaração concentrada de inconstitucionalidade.

Dessarte, o jovem constitucionalista em momento algum afirma que Ação Civil Pública sempre produzirá efeitos *erga omnes* idênticos aos de uma ADIn ou que não possa a Ação Civil Pública ser utilizada em defesa do patrimônio público quando o fundamento do pedido seja declaração incidental de inconstitucionalidade de lei municipal, que, aliás, é hipótese contemplada pelo próprio Alexandre de Moraes.

Por outro lado, uma vez mais é feita confusão entre os objetos da ADIn e da ACP, como se os efeitos *erga omnes* da ACP, no caso presente, pudessem ser idênticos aos efeitos *erga omnes* da ADIn.

Parecer crer que os Réus não fizeram leitura atenta ao pedido do autor ou buscam confundir o julgador.

O pedido principal, conforme consta na peça vestibular, desdobra-se nos seguintes pedidos cominatórios:

- a. estabelecer para o Réu Luiz Antônio Botelho da Cruz e qualquer dos demais Réus que porventura venha a substituí-lo no cargo de presidente da Câmara Municipal de Coari, *obrigação de não fazer*, consistente em se absterem de ordenar a realização de despesa com o subsídio dos Vereadores do Município de Coari, inclusive dos membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Coari, em valor acima do limite máximo de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), sob pena de multa correspondente a cem vezes este valor;
- b. fixar, para todos os Réus, *obrigação de fazer*, consistente em devolverem aos cofres públicos, com juros e atualização monetária, mediante depósito em conta bancária existente da Câmara Municipal de Coari, a diferença em seus subsídios porventura pagos acima de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), ressalvadas as indenizações pagas por comparecimento, durante o recesso parlamentar, em sessões extraordinárias, calculadas, em todo caso, com base em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais).

Como visto, o pedido foi cominatório de obrigação de fazer e de obrigação de não fazer. Como *causa de pedir*, contudo, a parte Autora apresentou a *inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 375/00*.

Evidentemente que, para alcançar o resultado pretendido com base na *causa petendi*, nos socorremos da declaração incidental da inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º. 375/00.

No caso, não se confunde com a ADIn, onde a declaração de inconstitucionalidade não é o fundamento do pedido, mas o próprio pedido principal.

Em outras palavras, o escopo da presente Ação Civil Pública não é a declaração genérica de inconstitucionalidade de lei em tese, mas, sim, a proteção do erário público municipal, ameaçado que está por conta da conduta do presidente da Câmara Municipal de Coari em ordenar despesa sem autorização na Lei Maior. A arguição de inconstitucionalidade da lei constitui apenas questão prejudicial de mérito, cuja solução se faz

necessária a fim de resolver a situação litigiosa em concreto ora submetida à apreciação deste Juízo.

A bem da verdade, é forçoso reconhecer que discussões existiram na doutrina e na jurisprudência a respeito da possibilidade dos efeitos *erga omnes* da ACP serem idênticos aos da ADIn.

O art. 16 da Lei n.º 7.347/85, em sua redação primitiva, possibilitava que a Ação Civil Pública fosse usada como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade, em virtude dos efeitos *erga omnes* da sentença não estarem expressamente limitados à parcela do território nacional sobre o qual o órgão julgador exercesse sua jurisdição. Por conta destes efeitos, diziam alguns doutrinadores de peso, entre os quais Arruda Alvim e Hely Lopes, havendo declaração incidental de inconstitucionalidade, na prática se teria que negar aplicação à lei reputada inconstitucional em todo território nacional, já que não se poderia admitir que a declaração de inconstitucionalidade valesse apenas para a parte do território compreendida pela jurisdição do órgão prolator, sob pena de quebra do princípio da igualdade jurídica, havendo, assim, via de conseqüência, usurpação da interpretação concentrada da Constituição Federal pelo Supremo Tribunal Federal.

Atualmente, após o advento da Lei Federal n.º 9.494/97, conferindo nova redação ao art. 16 da Lei Federal n.º 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), a discussão em tela restou superada.

A nova redação do ad. 16 da LACP estabelece:

“A sentença fará coisa julgada *erga omnes*, **nos limites da competência territorial do órgão prolator**, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova” (grifo nosso).

A Lei n.º 9.494/97 esclareceu de uma vez por todas a discussão doutrinária e jurisprudencial, pondo uma pá de cal no debate. Agora, o efeito *erga omnes* da coisa julgada em Ação Civil Pública se circunscreve

nos limites territoriais da competência do juiz que proferir a sentença. E a Lei foi considerada “constitucional” pelo STF.

E não poderia ser diferente.

A Constituição Federal do Brasil não criou nenhuma limitação ao controle difuso de constitucionalidade. Nem o sistema jurídico se abala com esse meio de controle por via de Ação Civil Pública, visto que a Lei, ao regular a possibilidade da existência de coisa julgada *erga omnes* nos limites territoriais, harmonizou o sistema jurídico.

A Constituição Federal assegura o acesso à justiça, afirmando que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5.º, XXXV). De igual modo, a mesma CF assegura a defesa de direitos difusos e coletivos (ad. 129, III).

Se o sistema de controle de constitucionalidade de leis adotado no Brasil admite o controle difuso, e não faz ressalvas a nenhum tipo de ações, é óbvio que não se poderia impedir tal controle em sede de Ação Civil Pública, sob pena de estar contrariando a própria Constituição, criando obstáculos ao acesso à jurisdição.

Se a Constituição não restringiu e nem o sistema jurídico o impediu, resta possível ao magistrado de primeira instância realizar o controle difuso de constitucionalidade em qualquer tipo de ação.

A possibilidade de controle difuso de constitucionalidade em sede de Ação Civil Pública já foi matéria de decisão do STF, quando na oportunidade se alegou “usurpação” das funções do STF, sob argumentos semelhantes aos usados pelo patrono dos Réus, tendo se manifestado o Ministro Maurício Corrêa na Reclamação 554/MG, julgada em 13.11.97 e publicada no DI em 26.11.97, afirmando:

“...Os efeitos da decisão alcançam, apenas, os mutuários do sistema financeiro de habitação perante as agências dos 6 (seis) mutuantes, destinatários da decisão impugnada, **dentro do território do Estado de Minas Gerais, com exclusão, portanto, daqueles que contraíram empréstimos com os mesmos mutuantes fora do território mineiro** e, dentro deste, perante outras instituições financeiras” (grifo nosso).

Em outro acórdão o STF já dissera a mesma coisa em relação à possibilidade do uso de Ação Civil Pública para o controle difuso da constitucionalidade. No dia 03.09.97 e no mesmo sentido o julgamento da Reclamação n.º 600-0/SP, relatada pelo eminente ministro Néri da Silveira, ficando o aresto sintetizado, *in verbis*:

“(...) 7. Na Ação Civil Pública, ora em julgamento, dá-se o controle de constitucionalidade da Lei n.º 8.024/1990, por *via difusa*. Mesmo admitindo que a decisão em exame afasta a incidência de Lei que seria aplicável à hipótese concreta, por ferir direito adquirido e ato jurídico perfeito, certo está que o acórdão respectivo não fica imune ao controle do Supremo Tribunal Federal, desde logo, à vista do ad. 102, III, letra *b* da Lei Maior, eis que decisão definitiva de Corte local terá reconhecido a inconstitucionalidade de lei federal, ao dirimir determinando conflito de interesses. Manifesta-se, dessa maneira, a convivência dos dois sistemas de controle de constitucionalidade: a mesma lei federal ou estadual poderá ter declarada sua invalidade, quer em abstrato, na via concentrada, originariamente, pelo STF (CF, ad. 102, I, “a”), quer na via difusa, *incidenter tantum* ao ensejo do debate de controvérsia, na defesa de direitos subjetivos de partes interessadas, afastando-se sua incidência no caso concreto em julgamento; 8. Nas ações coletivas, não se nega, à evidência, também, a possibilidade da declaração de inconstitucionalidade *incidenter taruum* de lei ou ato normativo federal ou local; 9. A eficácia *erga omnes* da decisão, na Ação Civil Pública, *ut* art. 16 da Lei n.º 7347/1997, não subtrai o julgado do controle das instâncias superiores, inclusive do STF. No caso concreto, por exemplo, já se interpôs recurso extraordinário, relativamente ao qual, em situações graves, é viável emprestar-se, ademais, efeito suspensivo; 10. Em reclamação, onde sustentada a usurpação, pela Corte local, de competência do Supremo Tribunal Federal, não cabe, em tese, discutir em torno da eficácia da sentença na Ação Civil Pública (Lei n.º 7347/1985, ad. 116), o que poderá, entretanto, constituir, eventualmente, tema do recurso extraordinário; 11. Reclamação julgada improcedente, cassando-se a liminar.”

Em situação assemelhada, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por expressiva maioria de votos, julgou improcedente a Reclamação n.º 602-6/SP, de que foi relator o eminente ministro Ilmar Galvão, em data de 03.09.1997.

O juiz de 1.ª Instância pode, portanto, realizar, em sede de Ação Civil Pública, o controle difuso de constitucionalidade, sem que isso signifique usurpação da função do STF e muito menos do Senado.

De todo o exposto, fica demonstrado, com apoio na Constituição, doutrina e jurisprudência, que a Ação Civil Pública pode ser utilizada como meio idôneo para controlar pela via difusa a constitucionalidade da lei, desde que se refira ao fundamento (causa de pedir) da ação e não ao pedido, e desde que estejam definidos os elementos essenciais do litígio, como é o caso presente.

Por conseguinte, fica afastada a possibilidade de extinção do processo por falta de interesse processual (carência da ação), na modalidade de inadequação da via processual eleita, merecendo a análise do mérito.

## 2. Do mérito da contestação

### 2.1 Da questão prejudicial de inconstitucionalidade

Conforme os termos da peça vestibular, os argumentos trazidos a respeito da inconstitucionalidade da Lei foram:

- 1) A Lei Municipal n.º 11.375/00 fixa os subsídios dos vereadores de Coari em valores acima do limite máximo previsto no ad. 29, VI, letra *c* da Constituição Federal, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n.º 25/00;
- 2) A Emenda Constitucional n.º 25/00 deve ser respeitada integralmente, não se admitindo a Câmara Municipal deva respeitar a vedação de legislar para a própria legislatura a respeito de subsídios, e, ao mesmo tempo, não deva respeitar os limites fixados para os gastos com os subsídios;

- 3) Tendo a Emenda Constitucional n.º 25/00 sido incorporada ao ordenamento jurídico ainda na legislatura passada a partir da data de sua promulgação, não poderia haver, desde logo, lei municipal incompatível com as suas disposições, sob pena de não ser recepcionada;
- 4) Tanto a Emenda Constitucional NP n.º 25/00 quanto a Lei Municipal n.º 375/00 entraram em vigor na data de 1.º de janeiro de 2001 de sorte que, ante a incompatibilidade entre as duas normas, deve prevalecer a norma constitucional.

Sustentam os Réus que, uma vez que estariam impedidos de legislar para a atual legislatura a respeito de seus subsídios, a única lei a ser seguida deve ser a Lei Municipal n.º 375/00, promulgada na legislatura passada.

Dizem ainda que o limite máximo para os subsídios dos vereadores previsto no ad. 29, VI, da CF, só deverá ser observado para a legislatura que se iniciar em 2005.

Em apoio às suas afirmações, citam parecer do Tribunal de Contas do Estado que diz:

“O alvo da EC n.º 25 foi o ad. 29. O centro do alvo foi o inciso VI. Este inciso VI foi igualmente acrescentado à Constituição pela EC n.º 1, e, posteriormente, teve sua redação alterada pela EC n.º 19, de 18 de junho de 1998. Como a EC n.º 25 foi promulgada em 2000, mas só entrou em vigor (produziu eficácia) em 1.º de janeiro de 2001, a redação introduzida pela EC n.º 25 no inciso VI, do art. 29, que diz respeito a fixar a remuneração dos agentes políticos do Poder Legislativo ‘para a legislatura seguinte’ só será aplicada para a legislatura a se iniciar em 2005, assim como os limites máximos de remuneração enumeradas nas alíneas ‘a’ a ‘f’. Portanto, não alcançam os subsídios dos vereadores da legislatura de 2001 a 2004, que terão, como subsídios, os valores vigentes em 1.º de janeiro de 2001, ou seja, os subsídios fixados anteriormente à emenda constitucional n.º 19.”

Em seguida, o parecer menciona a posição do Tribunal de Contas do Estado em consulta feita a respeito da matéria:

“Decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, em reunião plenária, à unanimidade, nos termos do voto do Exmo. Sr. Conselheiro-Relator, que esta integra: 1) Tomar conhecimento da Consulta (art. 1.º, XXIII, da Lei n.º 2.423/96); II) Encaminhar Circular às Câmaras e às Prefeituras Municipais, informando-lhes que: a) o STF decidiu que a aplicação dos arts. 37, XI, e 39, § 4.º, da CF, com a redação que lhes deram os ads. 3.º e 5.º, respectivamente, da EC n.º 19/98, assim como o art. 29 da Emenda, não são auto-aplicáveis, à falta de lei que deverá fixa o subsídio mensal do ministro do Supremo Tribunal Federal previsto no ad. 48, XV, da CF; b) deve continuar a ser observada a Decisão proferida em 31.07.97, pelo Colendo Tribunal Pleno no Processo TC n.º 3466/97; c) deve continuar a ser observado o ad. 37, XI, da CF, com a redação anterior à da EC n.º 19/98.”

No que pese a orientação do Tribunal de Contas merecer alguns reparos, cumpre, inicialmente salientar que ela não foi interpretada corretamente pelos Réus e não lhes favorece na defesa da constitucionalidade da Lei Municipal n.º 375/00.

Segundo o que consta da referida consulta, nem mesmo sob a égide da EC n.º 19 os subsídios dos vereadores poderiam ter sido fixados, vez que a fixação dos subsídios de todos os membros de Poder encontra-se na expectativa da edição de lei que estabelece o subsídio de ministro do STF. Assim, a todas as letras, o parecer indica que os subsídios dos vereadores deveriam ser aqueles vigentes “anteriormente à emenda constitucional n.º 19”, o que não é o caso da Lei Municipal n.º 375/00, cuja vigência começou em 1.º de janeiro de 2001, após, portanto, a incidência da EC n.º 19.

Embora o parecer do Tribunal de Contas projete a aplicação do inciso VI do ad. 29 da CF para a legislatura a se iniciar em 2005, o fato é que, já que o Legislador não está obrigado a fixar o subsídio do ministro do STF, enquanto persistirem lado a lado esta omissão legislativa e o parecer do TCE, não se poderá, ao menos no âmbito do TCE, exigir a apli-

cação do limites máximos previstos no inciso VI do ad. 29 da CF/88. Neste caso, o TCE se obrigou a observar qual era a remuneração dos vereadores fixada antes da EC n.º 19, o que, inclusive, como no caso de Coari, poderá não corresponder ao limite máximo previsto no ad. 29 da CF ainda sob a égide da EC n.º 1, ensejando, assim, a rejeição de contas da Câmara Municipal.

No que pese a orientação do TCE em nada favorecer a defesa da constitucionalidade da Lei Municipal n.º 375/00, somos de sentir que a interpretação conferida ao ad. 29 da CF, *data venia máxima*, não prima, talvez, pelo emprego técnico dos métodos e princípios da hermenêutica jurídica.

Senão vejamos.

*Interpretação Gramática ou Literal.* Busca encontrar o sentido da norma a partir de uma análise filológica do texto. O inciso VI do ad. 29 da CF prevê a fixação dos subsídios dos vereadores pelas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente. Prevê, ainda, quais os limites máximos destes subsídios, utilizando como critério o número da população do município. Estes dois comandos constituem um dos preceitos que devem ser atendidos pela Lei Orgânica do Município, *ex vi* do *caput* do referido dispositivo constitucional. O verbo principal que determina o cumprimento do preceito sob comento encontra-se conjugado no tempo futuro do presente (*O município rege-se-á por lei orgânica... atendidos... os seguintes preceitos*), significando que a ação constitui uma realidade presente que deverá continuar ocorrendo no futuro. Daí que, de um ponto de vista gramatical, o preceito estabelecido no inciso VI do ad. 29, compreendido em um todo inseparável de duas partes (a vedação de legislar para a legislatura atual e os limites máximos dos subsídios dos vereadores), constitui uma realidade presente que deverá continuar ocorrendo no futuro. Gramaticalmente não há, portanto, necessidade de se aguardar o final desta legislatura para que o preceito tenha aplicação. Ele já deveria ser uma realidade tão presente como o será a partir de 2005. É isto o que se extrai das palavras contidas nas disposições do ad. 29 da CF/88, com a nova redação que lhe deu a EC n.º 25/00. Não há nada escrito no sentido de autorizar que os subsídios dos vereadores da atual

legislatura possam estar acima dos limites fixados nas alíneas do inciso VI do ad. 29 da CF/88.

*Interpretação Racional ou Lógica.* Baseia-se na comparação com outras disposições existentes, na razão que ditou o preceito. Visa demonstrar a vontade ou finalidade da lei. Procura reconstruir o pensamento do legislador. Atende ao espírito da lei, extraindo as várias interpretações possíveis, e eliminando as que possam parecer absurdas. Aqui basta lembrar que a EC n.º 25/00 foi editada com a finalidade de, a par da Lei Complementar Federal n.º 101/00, promover o chamado “equilíbrio fiscal”, adequando os gastos do poder público municipal com a realidade de sua receita. Ora, o “equilíbrio fiscal” não pode ser relegado para 2005 no âmbito das Câmaras Municipais. É uma conclusão absurda, contrária à razão de existência da EC n.º 25/00.

*Interpretação Sistemática.* Parte do pressuposto de que uma lei não existe isolada, devendo se extrair as idéias gerais da legislação em conjunto. Procura a harmonização na norma com o sistema jurídico como um todo. Consiste no esclarecimento do sentido de uma norma por outra, ou pelo contexto do sistema legislativo. Ora, a EC n.º 25/00, vista em seu conjunto, cuida sistematicamente das finanças do poder público municipal, estabelecendo critérios e limites nos gastos, de sorte que o cumprimento de uma norma depende do cumprimento de uma outra, sob pena de quebra do sistema de equilíbrio fiscal introduzido pela EC n.º 25/00.

*Interpretação Teleológica ou Sociológica.* Busca, em última análise, interpretar a norma objetivando a melhor aplicação na sociedade em que está voltada. Em um país onde campeia a desigualdade social e onde as receitas do poder público parecem insuficientes para fazer frente às demandas sociais, especialmente nas áreas da saúde e da educação, fere o interesse social a interpretação que relega para mais quatro anos a redução de gastos com o subsídio dos vereadores.

Além do emprego destes métodos de interpretação, Alexandre de Moraes (op. cit., p. 42), citando Canotilho, enumera os seguintes princípios e regras interpretativas das normas constitucionais:

- “*da unidade da constituição*: a interpretação constitucional deve ser realizada de maneira a evitar a contradição entre suas normas;
- *do efeito integrador*: na resolução dos problemas jurídico-constitucionais, deverá ser dada maior primazia aos critérios favorecedores da integração política e social, bem como ao reforço da unidade política;
- *da máxima efetividade ou da eficiência*: a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe conceda;
- *da justeza ou da conformidade funcional*: os órgãos encarregados da interpretação constitucional não poderão chegar a uma posição que subverta, altere ou perturbe o esquema organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido pelo legislador constituinte originário;
- *da concordância prática ou da harmonização*: exige-se a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício total de uns em relação aos outros;
- *da força normativa da constituição*: entre as interpretações possíveis, deve ser adotada aquela que garanta maior eficácia, aplicabilidade e permanência das Normas Constitucionais.”

Ora, a orientação do TCE a respeito da não aplicabilidade do art. 29 da CF/88 fere o *princípio da força normativa da constituição*.

A não aplicação dos limites máximos previstos nas alíneas do inciso VI, do ad. 29, da CF importa em, também, negar aplicação às disposições todas da EC n.º 25, em especial o ad. 29-A da CF, cujos percentuais de despesa total do Poder Legislativo Municipal, incluídos os gastos com os subsídios dos vereadores, foram também fixados a partir do mesmo critério utilizado para a fixação do limites máximos dos subsídios dos vereadores, qual seja, o número de habitantes no município. Vale dizer, visto que a arrecadação municipal varia conforme o tamanho da população do município, o total de despesas do Poder Legislativo Municipal também deve ser proporcional à capacidade financeira do município. Assim, uma vez que as normas contidas no inciso VI do art. 29 e no ad. 29-A da CF/88 buscam adequar os gastos do Poder Legislativo

Municipal com a capacidade financeira do município, não se compreende como é possível negar aplicação aos limites máximos fixados para os subsídios dos vereadores, previstos nas alíneas do inciso VI do art. 29, sem prejuízo dos percentuais de despesa fixados para folha de pessoal das Câmaras Municipais, estabelecidos no ad. 29-A, ambos da Constituição.

Ademais, uma vez que o legislador não é obrigado a legislar a respeito do subsídio do ministro do STF, se levada às últimas conseqüências a interpretação do TCE a respeito da não aplicabilidade dos limites fixados nas alíneas do inciso VI do ad. 29 da CF para a legislatura atual, então estes limites sequer seriam aplicáveis para a legislatura a se iniciar em 2005, só podendo ser observados *quando e se* o legislador fixar o subsídio do ministro do STF. Ora, é uma interpretação que simplesmente deixa de assegurar a eficácia da norma constitucional que cuida de buscar o equilíbrio nas finanças públicas através do estabelecimento de limites aos gastos com folha de pessoal, em especial os subsídios dos vereadores. A norma constitucional sob comento, ao contrário, possui aplicação imediata, pois o legislador constituinte reformador regulou suficientemente a matéria e não ressalvou para os subsídios dos vereadores, como antes, na EC n.º 19/98, que fossem observados o artigos 37, XI, 39, § 4.º da Constituição. Significa dizer que a modificação da sistemática remuneratória dos vereadores não mais depende, como antes da EC n.º 25/00, da edição e entrada em vigor da lei prevista no inciso XV do art. 48, da CF, que prevê a fixação do subsídio do ministro do STF.

Dessarte, a orientação do TCE, neste ponto, *data venia*, é no mínimo anacrônica. Agora, com a nova redação dada pela EC n.º 25/00 ao inciso VI do ad. 29 da Constituição, o preceito não depende da edição de lei que fixe o subsídio do ministro do STF. Enquanto este subsídio não for fixado nada impede que seja fixado o subsídio dos vereadores, vez que este subsídio encontra limites não no subsídio do ministro do STF e, sim, no subsídio dos deputados estaduais, que, por sua vez, conforme demonstra-se na inicial, encontra-se definido antes da entrada em vigor da EC n.º 19/98 (cf. fls. 26-8), não sofrendo alteração desde então por força dos artigos 37, XI, e 39, § 4.º, da CF, com a redação que lhes deram os artigos 3.º e 5.º da EC n.º 19/98. E já que a modificação no subsídio dos deputados

estaduais depende da fixação do teto salarial previsto no ad. 48, XV, da CF, a possibilidade de modificação na sistemática remuneratória dos vereadores não ofende a norma prevista no ad. 48, XV, da CF, preservando-se, assim, a unidade da Constituição. Andou bem o legislador constituinte reformador. Pena que os Réus não acompanharam o caminho do legislador, apegando-se a uma orientação, como visto, no mínimo anacrônica, e que espera-se, a bem do equilíbrio das finanças públicas municipais e do princípio da força normativa da Constituição, seja revista por parte dos nobres conselheiros do TCE, cujo saber jurídico não colocamos em dúvida.

Não há dúvida, portanto, de que a EC n.º 25/00 alcança, desde sua entrada em vigor, a legislatura atual, compreendendo-se no seu campo de incidência os valores dos subsídios dos vereadores.

Os subsídios atuais, por óbvio, não poderiam ser fixados para a atual legislatura nesta legislatura. Há expressa vedação neste sentido. Sendo assim, os subsídios vigentes antes da EC n.º 25/00 poderiam e deveriam permanecer em vigor para a legislatura atual, desde que adequados aos limites previstos nas alíneas do inciso VI do ad. 29, já que a recepção de lei anterior só ocorre se houver compatibilidade com o ordenamento jurídico-constitucional.

Contudo, o que houve foi a edição na legislatura passada de uma lei municipal cuja entrada em vigor só se daria na data de entrada em vigor da EC n.º 25/00. Ou seja, pretendeu-se, na legislatura anterior, legislar para a legislatura atual. A Lei Municipal 375/00 não é lei, portanto, que já estivesse em vigor antes da EC n.º 25/00. Além disso, ainda que estivesse em vigor antes da EC n.º 25/00 (o que não é o caso), ela só poderia ser recepcionada se não apresentasse incompatibilidade com as novas disposições constitucionais. Sendo assim, questionam os Réus que lei deveria ser seguida. Ora, se não há lei municipal compatível com a Constituição, resta apenas aplicar diretamente a Constituição, até porque, como já visto, o legislador constituinte reformador regulou suficientemente a matéria, deixando ao legislador local pouca margem de criatividade. Outra conclusão não nos parece razoável.

Isto posto, concluímos que:

- a. os argumentos dos Réus a respeito da constitucionalidade da Lei Municipal n.º 375/00 não encontram fundamento no ordenamento jurídico ou na hermenêutica jurídica, não tendo sido refutados quaisquer dos argumentos suscitados na inicial a respeito da inconstitucionalidade desta lei;
- b. os métodos conhecidos da hermenêutica jurídica nos permitem concluir pela aplicabilidade plena da EC n.º 25/00 desde a legislatura atual;
- c. a orientação do TCE, embora não favoreça a defesa da constitucionalidade da Lei Municipal n.º 375/00, não merece acolhida em razão de negar eficácia e unidade às nonas constitucionais trazidas pela EC n.º 25/00;
- d. o pagamento dos subsídios dos Réus, nos valores em que se encontram atualmente fixados pela Lei Municipal n.º 375/00, não possui amparo constitucional, constituindo-se o respectivo ordenamento de despesa em ato lesivo ao patrimônio público, nos termos do que dispõe o art. 10, IX, da Lei Federal n.º 8.429/192, c/c o § 1.º do art. 1.º da Lei Federal n.º 4.717/65.

## 2.2. Da conduta lesiva ao erário

Os Réus, em momento nenhum, demonstraram que os seus subsídios, nos valores em que se encontram definidos, não promovem desequilíbrio nas finanças da Câmara Municipal de Coari.

Conforme abordado na inicial, o pagamento de subsídios dos Réus em valores acima do limite constitucional máximo permitido presume-se lesivo ao erário público por força do disposto no ad. 10, inciso IX, da Lei n.º 8.429/92, *in verbis*:

“Ad. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no ad. 1.º desta Lei, e notadamente:

(...)

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;”

O vocábulo lei, em sua acepção mais ampla, não compreende apenas as leis ordinárias, compreendendo, também, as leis complementares e a própria Constituição, que, do ponto de vista da hierarquia das leis, ocupa o nível máximo e fundamental, do qual se extrai a validade e a unidade de todo o ordenamento jurídico, sendo, por isso mesmo, chamada de Lei Maior. Dessarte, na medida em que a realização de despesas não é autorizada pela Lei Maior da Nação, a ordenação da realização de tais despesas, segundo se desprende da Lei Federal n.º 8.429/192, constitui ato de improbidade administrativa que importa em prejuízo ao erário.

Contudo, embora a presunção legal de lesividade do ato dispense discussão a respeito da extensão do desfalque no patrimônio público, após proposta a presente Ação, ocorreu atraso no pagamento dos agentes administrativos da Câmara Municipal de Coari em fevereiro do corrente ano. Diante disto, foram colhidas as devidas informações a respeito dos gastos com folha de pessoal e do valor correspondente ao somatório da receita mensal da Câmara Municipal, verificando-se que a despesa com a folha de pagamento de pessoal supera em muito à receita mensal da Câmara Municipal de Coari.

Conforme documentos em anexo, a receita mensal da Câmara Municipal, corresponde ao valor de R\$ 74.773,15 (setenta e quatro mil, setecentos e setenta e três reais e quinze centavos), sendo que, em contrapartida, a despesa com o pagamento dos subsídios dos vereadores corresponde ao valor de R\$ 57.228,00 (cinquenta e sete mil reais e duzentos e vinte e oito reais), enquanto que o gasto com os agentes administrativos e inativos corresponde ao valor de R\$ 33.440,57 (trinta e três mil, quatrocentos e quarenta reais e cinquenta e sete centavos), restando, assim, uma

diferença negativa mensal de R\$ 15.895,42 (quinze mil, oitocentos e noventa e cinco reais e quarenta e dois centavos).

Não há receita, portanto, para cobrir sequer a despesa com folha de pessoal, sem mencionar os gastos com água, luz, telefone, material de escritório, cozinha, etc.

Ora, ainda que todos os agentes administrativos fossem exonerados e todas as pensões fossem suspensas, apenas a despesa mensal com os subsídios dos Vereadores corresponde a 73,11% do duodécimo mensal que é repassado à Câmara Municipal de Coari.

Não obstante, o art. 29-A, § 1.º, da Constituição Federal, determina que a Câmara Municipal não gaste mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluindo o gasto com o subsídio de seus vereadores.

Assim, como resultado prático e concreto da lesão ao erário presumida pela Lei Federal n.º 8.429/92, temos o desequilíbrio nas finanças da Câmara Municipal de Coari, causando, em princípio, atraso no pagamento dos agentes administrativos. Posteriormente, podemos seguramente aguardar a mais completa desordem financeira na administração da Câmara Municipal de Coari, com a possibilidade, inclusive, dos próprios Réus não mais poderem perceber seus subsídios, uma vez que o prefeito não pode efetuar repasse à Câmara Municipal em valores acima dos limites definidos no ad. 29-A da Constituição Federal.

Ora, interessa a quem este quadro de desordem das finanças da Câmara Municipal de Coari? Ao contribuinte, cada vez mais sobrecarregado com tributos, muitos dos quais destinados apenas a cobrir dívidas deixadas por administradores públicos incompetentes ou desonestos? Ao povo de Coari, massacrado com a miséria material decorrente, em grande parte, do mal uso do dinheiro público? Aos agentes administrativos da Câmara Municipal de Coari, com os vencimentos em atraso e com as ameaças de exoneração e de redução nos vencimentos? Aos fornecedores da Câmara Municipal de Coari, cujos pagamentos poderão não ser honrados? Aos vereadores de Coari? Quanto a estes, talvez sim, pois que parecem não se importar com o quadro de desequilíbrio das finanças do Poder Legislativo local, conquanto que seja lhes mantido o pagamento dos subsídios definidos na Lei Municipal n.º 375/00, o que, entretanto, restará

prejudicado com o agravamento deste desequilíbrio. Vale dizer, nem mesmo aos Réus deveria interessar a lesão ao erário constatada.

### 3. Conclusão

Ante o exposto, e do constante da documentação inclusa, o MINISTÉRIO PÚBLICO requer a VOSSA EXCELÊNCIA que se digne:

- a. Ordenar a juntada dos documentos que instruem a presente, observado o disposto no ad. 398 do CPC;
- b. Afastar as preliminares dos Réus, julgando improcedentes as argumentações contidas no mérito da contestação;
- c. Julgar antecipadamente a lide, nos termos do ad. 330, 1 do CPC, proferindo sentença de reconhecimento do pedido do Autor.

Coari, 4 de julho de 2001.

Rogério Marques Santos  
Promotor de Justiça