

# Autonomia financeira dos municípios. Inconstitucionalidade do art. 31 da Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo, sobre remuneração dos vereadores

*A. F. Cesarino Júnior*

SÚMARIO: 1 — autonomia do município na Constituição Federal de 1946. 2 — A autonomia financeira do município na elaboração constitucional. 3 — A autonomia financeira do município na interpretação doutrinária. 4 — A autonomia financeira do município na interpretação jurisprudencial. 5 — Amplitude da autonomia financeira do município. 6 — O art. 31 da Lei Orgânica dos Municípios e a remuneração dos vereadores. 7 — Conclusão.

## I

1. A autonomia municipal é expressamente resguardada pela Constituição Federal de 1946, ao ponto de ser considerada princípio constitucional (art. 7.º, n.º VII, letra *e*), cuja inobservância pode ter até como consequência a intervenção federal nos Estados. Confirmando esta garantia aos municípios, o art. 18 insiste em que os Estados, nas suas Constituições e leis, deverão observar os princípios constitucionais, um dos quais é o da autonomia municipal. Ainda no mesmo sentido, no art. 23 dispõe que *sómente para regularizar-lhes as finanças*, os Estados poderão intervir nos Municípios. E, assim mesmo, esta autorização não é genérica, mas *especificamente restrita* aos casos de im-pontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Es-

tado e de falta de pagamento, por dois anos consecutivos, de sua dívida fundada. A orientação autonomista da Constituição se confirma ainda pelo fato de permitir ela, no art. 24, ao Estado, a criação de órgão de assistência *técnica*. Note-se como é a Constituição ciosa da autonomia ao ponto de, mesmo em se tratando de mera assistência técnica, fazer questão de consignar expressamente a sua permissibilidade, embora não sendo tal assistência, como é óbvio, uma restrição à autonomia municipal. Mas, isto ainda não satisfaz os constituintes de 1946. Quizeram eles próprios definir a autonomia municipal, dispondo textualmente no art. 28, ns. I e II: “A autonomia dos Municípios será assegurada: pela eleição do prefeito e dos vereadores; pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente: a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais” Verifica-se aí, que ao lado da autonomia política n.º I, *eleição* do prefeito e vereadores), volta a Constituição a insistir na autonomia financeira, já assegurada genericamente pelo art. 7.º, n.º VII, letra *e* e *especificamente* pelo art. 23, considerando consistir dita autonomia, *especialmente*, na decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e na *aplicação* de suas rendas. Significa isto, portanto, que é decorrência de princípio constitucional a administração própria do Município, inclusive quanto à aplicação de suas rendas.

2. Assim analisados estes dispositivos constitucionais, verifica-se também, através do estudo dos seus antecedentes parlamentares, que a intenção do legislador constituinte foi ampliar o conceito de autonomia municipal. Assim é que, por exemplo, enquanto Adroaldo Mesquita e Alberico Fraga redigiam o dispositivo que se converteu no atual art. 24, permitindo a criação, pelo Estado, de órgão de assistência técnica e *fiscalização financeira* da adminis-

tração municipal, conforme dispunha o § 3.º, do art. 13, da Constituição de 1934, outros, afinal vencedores, pois tal “fiscalização financeira” não consta do texto vigente do art. 24, a excluíram, como se vê em JOSÉ DUARTE: “Na Comissão Constitucional, quando se discutia o art. k — “Da execução fiscalização financeira” — ao pedir-se destaque da palavra “Municípios” Adroaldo Mesquita referiu-se à Constituição de 1934, que no art. 13 § 3.º, dispunha: É facultada ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à administração municipal e fiscalização de suas finanças”; informando, ainda, que no Rio Grande do Sul se criou êsse Departamento, que prestou grandes benefícios aos Municípios. Ataliba Nogueira entende que a emenda é absolutamente desnecessária, em primeiro lugar porque meramente facultativa, em segundo porque, como se acha redigida, o Estado pode socorrer o Município que lhe bate à porta. Não se priva o Estado, se o quiser, de criar êsse órgão. Não é preciso que a Constituição o consigne. Sousa Costa entende contrariamente: se a Constituição não der essa faculdade, o Estado não o pode criar, porque a constituição terá de atender à autonomia municipal. É então apresentada a emenda n.º 401, de Alberico Fraga, nestes termos: “É facultada ao Estado a criação de órgão de assistência técnica fiscalização financeira da administração municipal. ” (Cf. *A Constituição Brasileira de 1946*, Rio, 1947, vol. I, pgs. 496 e 497). E, da leitura atenta dos debates concernentes à elaboração do atual art. 28, que define a autonomia municipal, ressalta clara a repulsa da maioria dos Constituintes às tentativas de restringir a autonomia municipal, seja no seu aspecto político, seja no seu aspecto administrativo. E é sobretudo expressivo este trecho da citada obra: “Ferreira de Sousa não se convenceu de que a autonomia dos Municípios se caracterize, exclusivamente, pela possibilidade da eleição de seus órgãos administrativos — o Prefeito e os Vereadores, Acha que a noção de autonomia compreende a integridade da vida do Município, vale dizer,

a escolha dos seus administradores e, também a deliberação a respeito dos problemas de seu interesse, da cobrança de seus impostos, das taxas e organizações de seus serviços. A noção de autonomia, pois, não se isola, apenas, na eletividade dos órgãos de administração, mas é mais complexa, abrangendo tódá a vida dos Municípios. Por essa razão, oferece emenda substitutiva, subscrita por Agamemnon Magalhães e Atilio Viváqua. A divergência com o substitutivo Clodomir Cardoso está na forma de redigir e, sobretudo, na forma de compreender os dois últimos incisos. Assim entende o substitutivo que a decretação de impôstos e taxas, arrecadação e aplicação de rendas, e organização dos serviços da sua competência são componentes dêsse inciso geral, que seria a administração própria, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse” (*Ob. cit.*, pg. 527).

3. Aliás, sí do exame da legislação, seja na sua forma atual, seja na sua elaboração, passarmos ao da sua interpretação doutrinária, encontraremos, como não podia deixar de ser, a confirmação da plena autonomia municipal. Assim é que PONTES DE MIRANDA, comentando alguns dos dispositivos constitucionais acima citados, escreve: “Nem a Constituição dos Estados Unidos da América, nem a da República Argentina asseguraram, como fêz a Constituição brasileira de 1891, a autonomia municipal. Ambos êsses povos deixaram o problema ao refluxo das opiniões políticas” e “Os Municípios decretam, por suas Câmaras Municipais, com o possível veto dos Prefeitos, os seus impôstos e taxas, arrecadam-nos, por seus Prefeitos, e os seus funcionários públicos ou encarregados, e aplicam essas verbas, segundo suas leis orgânicas e as suas leis ordinárias. Nenhuma ingerência podem ter a União, os Estados membros e os Territórios na receita e na despesa” (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. I, Rio, pgs. 465 e 487). ESPINOLA, nas mesmas condições diz:” A Constituição de 1946 também permite que seja criado pelo Estado um órgão de assistên-

cia técnica aos Municípios, mas, ao que parece, retirou a palavra *fiscalização*, que se encontrava na de 1934, por entender que essa atribuição não se coaduna com a autonomia municipal”, “Os Municípios tem administração própria, organizam os seus serviços, decretam e arrecadam os seus impôstos, respeitados os princípios da Constituição Federal e dão aplicação própria às suas rendas. Tudo isso sem qualquer interferência dos Estados, salvo nas situações previstas pela Constituição Federal” (*A Nova Constituição do Brasil*, Rio, 1946, pgs. 221 e 230). CARLOS MAXIMILIANO lembra: “Os impôstos e a sua aplicação devem ser decretados pelos representantes da comuna bastando que o Estado imponha a mesma fiscalização que recebe da União — quanto ao abuso do crédito e desrespeito aos princípios constitucionais, especialmente aos direitos do homem e dos cidadãos” (*Comentários à Constituição Brasileira de 1946*, Rio, 1948, vol. I, pg. 245). VITOR NUNES LEAL história; “Conceitua-se o peculiar interêsse do município, especialmente, pela aplicação de suas rendas e organização dos serviços públicos locais” (*O Município e o Regime representativo no Brasil*, pgs. 62/63, *apud* voto do Ministro RIBEIRO DA COSTA, do Supremo Tribunal Federal, in “Revista de Direito Administrativo”, 1952, vol. 28, pg. 242). THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI assim conclui bem feita análise do art. 28 da Constituição de 46: “Ao mesmo tempo que relega para um plano secundário a conceituação daquilo que se resumia no *peculiar interêsse*, a Constituição sintetiza em quatro ítems as garantias gerais da autonomia municipal a saber: 1 — eletividade dos Prefeitos e dos vereadores; 2 — administração própria em que concerne o peculiar interêsse do Município; 3 — decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas; 4 — organização dos serviços públicos locais. Não ficou, assim, nem ao arbítrio dos Estados em suas respectivas Constituições nem de explicações doutrinárias difíceis de definir, a conceituação e os limites da autonomia municipal, porque alguns dados mais objetivos, incluindo a *autonomia*

administrativa e *financeira*, vieram completar o pensamento do legislador constituinte. Modificou-se neste ponto, substancialmente o que dispunha o artigo 13 da Constituição de 1934. Mas a modificação já vinha do projeto (artigo 125 seguindo feliz orientação que não mereceu senão o apóio do plenário, notadamente pela palavra de MARIO MAZAGÃO, COSTA NETTO, ALIOMAR BALEIRO. O que está afirmado no artigo 28 da Constituição é a autonomia política dos municípios compreendendo a *autonomia* administrativa e *financeira*. Seria ilusória a autonomia política se ela não se amparasse também na competência para obter os meios necessários à administração própria e ao exercício, portanto, de atividades peculiares aos corpos autônomos. Pelo *self government*, o Estado transfere aos municípios uma parte de sua capacidade política e administrativa, adotando-se um processo de descentralização que vem da nossa tradição histórica, desenvolvida através da evolução política e social dos agrupamentos humanos que constituem o núcleo das populações rurais. É o mesmo conceito que nos vem do antigo direito municipal português. Ora, como já vimos, depois de ter assegurado a autonomia política, garantiu a Constituição a autonomia administrativa, pela administração própria estribada de um lado na *autonomia financeira* e de outro na organização dos serviços próprios às finalidades institucionais do Município “(A *Constituição Federal Comentada*, vol. I, pgs. 353 a 355). O I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, reunido em Petrópolis em 1950, declarou: “Os Municípios reconhecem o sentido municipalista da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, reclamando, todavia, o integral cumprimento de suas disposições relativas à discriminação ou distribuição de rendas” (Cf. “Revista de Serviço Público”, de maio de 1950, pg. 62).

4. Quanto à jurisprudência posterior a 1946 e, portanto interpretativa daqueles dispositivos da Constituição de 1946, não é ela muito abundante. Há, entretanto, além de acor-

dãos sôbre aspectos mais específicos, que examinaremos na ocasião oportuna, uma decisão unanime do Supremo Tribunal Federal, relatada pelo Ministro RIBEIRO DA COSTA, que, interpretando o art. 28, da Constituição de 46, decretou a inconstitucionalidade de uma lei estadual na qual se lê este tópico, como conclusão de valiosissimo estudo sôbre o assunto: “Incumbem, pois, aos municípios tôdas as atribuições que se compreendem no âmbito do seu peculiar interêsse, como o direito de eletividade do Prefeito e Vereadores e a administração própria no que concerne à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, à aplicação de suas rendas e à organização dos serviços públicos locais” (Cf. acórdão do Supremo Tribunal Federal, *in* “Revista de Direito Administrativo”, vol. 28, pg. 243).

5. Pensamos haver assim demonstrado que a autonomia financeira do município, reconhecida pelo texto constitucional, pela doutrina e pela Jurisprudência, é a mais ampla possível, sómente podendo sofrer a restrição *expressa* nos dois únicos casos previstos no art. 23 da Constituição Federal. Nem se diga que, havendo essa autonomia assim ampla, poderia haver abuso por parte da administração municipal. A *possibilidade* de abuso no exercício de qualquer direito, constitucional ou não, é óbvia. Mas, para reprimila existem sempre medidas jurídicas, mesmo quando não explicitamente constantes de lei. E no caso existe até medida expressa no art. 22 da Constituição Federal, segundo o qual: “A *administração financeira*, especialmente a execução do orçamento, *será fiscalizada* na União pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e *Municípios pela forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais*” Aliás, a não ser a soberania (da União, e isto mesmo fóra do ambito internacional), não há direito incontrastavel. E mesmo que houvesse, tal incontrastabilidade deveria ser argumento a favor de sua afirmação e não de sua negação ou mesmo restrição.

Logo, os Municípios podem aplicar suas rendas como entenderem, inclusive remunerando ou concedendo ajuda de custo aos seus Vereadores.

6. Entretanto, o art. 31, *caput*, da Lei Orgânica dos Municípios (Lei estadual n.º 1, de 18 de setembro de 1947) determinou: “O mandato dos vereadores não será remunerado, salvo nos municípios de renda anual superior a Cr\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de cruzeiros). A remuneração será fixada em cada legislatura para a subsequente”.

A respeito da remuneração dos Vereadores sómente conhecemos uma decisão do Supremo Tribunal Federal, cuja ementa diz o seguinte, na íntegra: “LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO DE CADA ESTADO. SUBSÍDIO DE VEREADORES. LIMITAÇÃO. GRATUIDADE. CONSTITUCIONALIDADE DE LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, QUE DECRETA A GRATUIDADE DAS FUNÇÕES DE VEREAÇÃO. — Compete ao Poder Legislativo de cada Estado votar a lei orgânica dos seus Municípios. Póde essa lei limitar o subsídio a ser atribuído pelas Câmaras Municipais aos seus componentes, ou mesmo decretar a gratuidade da vereação, sem que isso importe em ofensa à Constituição Federal. A função de vereador tem sido, em regra, gratuita entre nós, conforme nossa tradição municipalista. Se fôsse inconstitucional a gratuidade, também o seria a limitação, geralmente adotada quanto à remuneração dos prefeitos, e, por vêzes, no tocante à dos vereadores, quando não declarado gratuito o mandato dêstes. Acolher a arguição de inconstitucionalidade neste caso seria não apenas repelir a lei paranaense que decretou a gratuidade mas declarar livre de qualquer limitação ou contrôlo do Estado a faculdade dos vereadores de fixarem seus subsídios. Não se está decidindo sôbre se o mandato de vereador deve, ou não, ser gratuito. Essa é tarefa do legislador. Apenas não se considera manifestamente

inconstitucional a lei orgânica dos Municípios que estabeleceu tal gratuidade.” (Ac. de 26-12-1951. — Acordão de Publicação de 21-5-1952. — Recurso extraordinário n.º 15.425 — Relator: Ministro LUIZ GALLOTTI). Vide “Revista de Direito Administrativo”, 1952, vol. n.º 28, pg. 398; Cf. “Diário da Justiça da União”, de 1 de julho de 1952, pg. 2.873). Nessa decisão foi considerada constitucional a Lei Orgânica dos Municípios do Estado do Paraná, que, havendo decretado a gratuidade das funções de vereador, fôra neste ponto julgada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça daquele Estado. O Supremo Tribunal Federal assim decidiu contra os votos dos Ministros ABNER DE VASCONCELLOS e OROZIMBO NONATO.

Vamos analisar detidamente esse acordão, voto por voto, dada a sua extraordinária importância para esclarecimento do assunto sujeito ao nosso exame, embora de forma resumida. Excluindo a parte meramente *afirmativa* dessa decisão, para buscar-lhe a *fundamentação*, somente encontramos que a gratuidade deveria abranger a da limitação da remuneração (Ministro LUIZ GALLOTTI); que, cabendo aos Estados, implicitamente, pelo art. 18 e seu § 1.º da Constituição Federal, o poder de organizar os Municípios neste estaria também implícito, o de fixar-lhes as atribuições e de dizer se as funções dos órgãos que as desempenham hão de ser remuneradas ou não (Ministro MARIO GUIMARÃES); que a autonomia municipal não incluiu a autonomia financeira (Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES).

Ora bem, quanto ao argumento em favor da tradição, que como forma consuetudinária do direito, não pode prevalecer sobre a lei escrita, principalmente quando constitucional, disse e muito bem o Ministro OROZIMBO NONATO: “Neste particular, não é decisivo, *d. v.*, considerar a tradição histórica. A tradição histórica, como observa o eminente Ministro MARIO GUIMARÃES, registra a existência de uma vida intensa municipal. E ainda S. Excia. alude a claras tendências no sentido de fortalecer a vida municipal. A gratuidade das funções de vereador não é obrigatória, ainda que

encontre a esforçá-la tradição ancianíssima, em que é lícito renovar as figuras dos “homens bons” e dos que, no Senado da Câmara, curavam gratuitamente do interesse de seus burgos. Ainda assim, porém, a outorga de remuneração é perfeitamente justa, no caso. Estou procurando argumentar com a tradição do nosso Direito, invocada como uma das razões cabedais da irremunerabilidade das funções do vereador. E a tendência, hoje, é contrária, é de remunerar, quem emprega a sua atividade no serviço público com prejuízo, às vezes considerável, de seus próprios interesses. Eu mesmo, quando advogado, com serviço intenso, dedicava horas ao Conselho Deliberativo de Belo Horizonte, sem qualquer remuneração. Entendo ser justo, em princípio, que se remunere o que se dedica ao serviço. E parece-me também que não pôde o Estado limitar essa remuneração ao Município. O Município pode aplicar as suas rendas como bem lhe parece, nos termos da Constituição Federal. Pode o Estado apenas traçar a estrutura dos serviços, fiscalizar a aplicação das rendas, mas não pôde fazer ou impedir destinação de verbas, (Cf. acordão citado *in* “Arquivo Judiciário”, vol. CIII, de 1952, pg. 120). Aliás, mesmo um acordão do Tribunal de Justiça de São Paulo contrário aos subsídios dos vereadores de Sorocaba, afirmou que “com as transformações operadas no painel político-social foi que se abriu uma exceção” à antiga regra de que o mandato de vereador era título honorífico (Cf. “Revista dos Tribunais”, vol. 180, pg. 632). Votando num outro caso, em que era interessado um vereador, disse o Ministro ELMANO CRUZ, do Tribunal Federal de Recursos: “A honraria do exercício da fundação, se não basta por si só — o que é evidente — para atender às necessidades da subsistência condigna do cidadão que exerce aquêle *munus*, deve ser acompanhada de proventos ou vantagens a cargo do próprio município, mas não onerando os cofres da União” (Cf. “Revista de Direito Administrativo”, 1951, vol. 25, pg. 111). Por outro lado cumpre observar que do exercício da verança podem decorrer prejuízos financeiros para o vereaa-

dor, pois, além do tempo ocupado (*Dignus est operarius mercede sua*), diz a seu respeito a Constituição do Estado de São Paulo, no § 2.º, do art. 77: “Vigoram para os prefeitos e vereadores as obrigações e impedimentos previstos nesta Constituição para os Deputados”. E estes impedimentos estão no artigo 13, que se inscreve: “Desde a posse, nenhum deputado poderá: a) celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou sociedade de economia mista, salvo quando o contrato obedeça a normas uniformes; b) aceitar ou exercer cargo, comissão ou emprêgo remunerado, de pessoa jurídica de direito público ou entidade autárquica; c) patrocinar causas contra pessoa jurídica de direito público interno ou entidade autárquica; d) pleitear interesses privados perante a administração pública, na qualidade de advogado ou procurador; e) ser proprietário, diretor ou sócio principal de empresa beneficiada com o privilégio, concessão, isenção ou favor, em virtude de contrato com a administração pública; f) acumular mandatos eletivos”. O próprio art. 31, da Lei Orgânica, em exame, o previu ao dispôr no seu § 2.º: “Quando o vereador for assalariado, terá assegurado o correspondente ao salário de seu emprêgo durante as reuniões ou serviços da Câmara”. Com efeito, copiosa jurisprudência, tanto judicial como administrativa, tem entendido que o vereador não pôde acumular esta função pública com o exercício de cargo público (Cf. acórdão do Tribunal Federal de Recursos, in “Revista de Direito Administrativo”, 1951, vol. 25, pg. 110; Tribunal de Justiça de São Paulo, in “Revista dos Tribunais”, 1949, vol. 181, pg. 769 e “Revista Forense”, 1950, vol. CXXII, pg. 151; decisões administrativas in “Revista de Direito Administrativo”, vol. 13, pgs. 386 e 412; vol. 14, pg. 413; vol. 30, pg. 400. Cf. ainda OTAVIO A. MACHADO DE BARROS, artigo in “Revista dos Tribunais”, 1952, vol. 199, pg. 20). Note-se ainda que a jurisprudência tem já considerado o vereador equiparado ao funcionário público para efeito das restrições do art. 48 da Constituição Federal,

aliás repetidas no art. 14 da Constituição Estadual acima citado. (Cf. acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, in “Revista de Direito Administrativo”, vol. 21, pg. 104).

É óbvio que a inconstitucionalidade da gratuidade do mandato de vereador deve abranger a de sua limitação. Aliás, este argumento se confunde com o de que a autonomia municipal não inclui a autonomia financeira. Linhas atrás tentamos demonstrar exatamente o contrário desta tése, evidenciado que a Constituição de 46, muito ao contrário dos que a consideram, no assunto, repetição da de 34 e menos ainda da de 91, foi muito mais severa ao vedar a intervenção do Estado nas finanças do Município, que restringiu — repetimos — aos únicos casos previstos no art. 23. E quanto ao art. 22, nele permitiu tão somente a “*fiscalização*”, poder que, ao contrário do que se afirma, não inclui o de influir, *a priori*, na aplicação das rendas do município, mas exclusivamente o de punir, obviamente *a posteriori*, os abusos eventualmente verificados. Aliás, cumpre observar ainda que *a forma de fiscalização da administração financeira nos municípios deve ser estabelecida nas Constituições Estaduais e não nas Leis Orgânicas dos Municípios*.

A referência feita no art. 18 e seu § 1.º da Constituição Federal igualmente em nada contraria a demonstrada amplitude da autonomia financeira dos Municípios. Com efeito, conforme já vimos e é forçoso repetir no momento, os Estados devem respeitar os princípios estabelecidos na Constituição (art. 18), entre os quais está o da autonomia municipal (art. 7.º, n.º VII, letra *e*), definida, entre outros requisitos **ESPECIALMENTE** (é esta a própria *letra* da Constituição) pela administração própria **NA APLICAÇÃO DE SUAS RENDAS**, (art. 28, n.º II, letra *a*). Ademais, é importantíssimo notar que a expressão “*administração financeira*”, a que se refere a “*fiscalização*” prevista no art. 22, tanto mostra ser aquela *a posteriori*, que está seguida dest’outra, “especialmente a execução do orçamento”.

Aliás, em acordão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais vem muito bem estudado o assunto, lendo-se aí esta definição, calcada nos tratadistas de Direito Administrativo: “*Fiscalização* — É a crítica, a censura, o impedimento da fraude, do abuso, da evasão; e, em resumo, o zêlo pelo estrito cumprimento das leis” (In “Revista de Direito Administrativo”, vol. 23, pg. 191, 1951).

No voto do Ministro ABNER DE VASCONCELOS há ponderações sobremaneira interessantes quanto à impossibilidade da Lei Orgânica proibir o subsídio. Com efeito aí se lê: “Na Constituição Federal há, porém, ausência de certas prescrições relativas às Câmaras Municipais. É que, ressaltados os pontos básicos assegurados, ficou reservada ao Estado a incumbência de completar-lhes a estruturação, sobretudo na parte referente ao contrôle financeiro. Nesta altura, e para objetivar o caso, indaga-se: Pode a Constituição Estadual impedir que os municípios remunerem os seus Conselhos legislativos? E, quando não o faça categoricamente, é permitido que os véde em determinadas condições, se a sua arrecadação porventura não atingir certa importância? Conclui pela afirmativa o eminente Ministro Relator. Em nosso País, a corrente autonomista do município sempre encontrou obstáculos que se opunham à maior largueza de administração. Foi sempre o Estado que lhe traçou o campo de ação, respeitada com discreção a autonomia estabelecida pela Carta Magna. No caso de subsídio dos vereadores, os aspectos constitucionais merecem ser perquiridos. No art. 47, referente aos legisladores federais, a função é peremptoriamente remunerada. E a mesma prescrição passou para as Constituições estaduais, não havendo, ao que me conste, uma só que disponha, seja gratuito o serviço público legislativo. A Câmara de vereadores é uma expressão limitada do poder de legislar, restrito às peculiaridades locais. Mas, a natureza do serviço é a mesma. Sendo remunerado no âmbito federal, assim como no estadual, tudo indica que se estende a faculdade à organização

de idêntica atividade no município. O art. 114, da Constituição declara que a especificação dos direitos e garantias nelas expressas não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota. Assim, tudo autoriza a afirmação de que o direito de a União remunerar a seus legisladores, expresso no art. 47, estende-se, por identidade de razão, aos Estados e aos Municípios. Compreende-se o direito dos Estados de fiscalização das finanças municipais, impedindo a dispersão orçamentária em detrimento do interesse coletivo. Mas, é inegável que, sem impedir o supervisionamento pelo Estado da Administração do Município, é possível não sacrificar a faculdade, pelos poderes implícitos, de atribuir subsídio ao legislador comunal. Para isso, o Estado pode graduá-lo, especificando a porcentagem da arrecadação orçamentária àquele fim. É um dos modos de fiscalizar atribuído pelo art. 22 da Constituição. Aliás, Estados há que limitam o subsídio a partir de um mínimo orçamentário, de modo a não sacrificar os serviços locais. Declarar, porém, gratuita a função legislativa municipal é desconhecer o que decorre do conteúdo do art. 47 da Constituição Federal, com interferência simultânea, no disposto no art. 28, II. O município não se desprende da tutela do Estado que lhe traça a lei orgânica, observando o que dispõe, como garantia funcional, a Carta Magna. Mas tem incontestavelmente atribuições que lhe são próprias”; e ainda: “Os pontos clássicos da autonomia do município permanecem na Constituição vigente, apenas melhor elucidados num ou noutro aspecto. Entre eles está o relativo à competência implícita, que lhe resulta do art. 47, em que os legisladores do Conselho Municipal podem ter igual tratamento que demais, remunerando-os por ato próprio e não por consentimento do Estado. Este interferirá na fiscalização dos meios de prover os subsídios para evitar os abusos prejudiciais aos interesses coletivos, mas sem o direito de impedir a iniciativa da retribuição do serviço público eletivo. Assim, com as limitações impostas à esfera de

ação do município, entendo que o acordão recorrido julgou com acêrto data venia do voto do eminente relator” (Cit. “Archivo Judiciário”, 1952, vol. CIII, pgs. 116 e 118).

7 — Pelos fundamentos acima expendidos, concluimos: ante os expressos termos do art. 28 da Constituição Federal, não póde o Estado limitar ou impedir que os Municípios apliquem suas rendas como entenderem, inclusive remunerando ou concedendo ajuda de custo ao seus Vereadores; ante tal dispositivo, o art. 31 da Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo é inconstitucional.