



PARECER Nº 1120/05

PROCESSO Nº 1.015692.05.1

INTERESSADO: Secretário Municipal de Programação Orçamentária

ASSUNTO: Repasse de valores ao Fundo de Previdência da Câmara Municipal de Porto Alegre

Fundo de Previdência da Câmara Municipal de Porto Alegre. Enquadramento orçamentário das despesas decorrentes do pagamento das pensões vitalícias concedidas aos ex-vereadores. Decisão judicial transitada em julgado que condenou o Município ao complemento dos valores do Fundo, sem especificar se as despesas devem ser suportadas pelo Executivo ou pelo Legislativo. Interpretação *lato sensu* do vocábulo “Município”, de modo a compreender os dois Poderes. Os ônus deve ser suportados pelo Legislativo, pois se trata de despesa típica daquele Poder.

Consultou-nos o Secretário Municipal de Programação Orçamentária acerca do caixa que deva suportar o repasse de valores ao Fundo de Previdência da Câmara Municipal para o pagamento das pensões vitalícias a ex-vereadores, em atendimento à decisão judicial meritória do STF, transitada em julgado, que fora anexada ao instrumento da consulta.

Analisando os precedentes da matéria, constatou-se que a presente manifestação técnica é pioneira no enfrentamento da problemática posta na ordem do dia, eis que não foram encontrados pronunciamentos desta Procuradoria acerca do objeto da presente consulta.

Findo o breve relato, passamos a responder a consulta.

Incontroverso o fato de que há decisão transitada em julgado, no processo judicial que recebeu o nº 1191307790, em 1º grau, o nº 592098602, em 2º grau, e o nº 186.389-7, no STF, condenando o Município de Porto Alegre a pagar as diferenças que se apurarem, mês a mês, entre os



valores dos benefícios e aqueles depositados no Fundo. Vejamos importante trecho do acórdão do Supremo Tribunal Federal:

“... impor ao Município o dever de contribuir, não com parcela determinada, como fixado com o acórdão, mas com o de concorrer para o pagamento dos proventos com a diferença que se apurar, mensalmente, entre o montante dos benefícios devidos e a soma das contribuições dos associados ativos e inativos”. (acórdão do STF)

Por óbvio que tais ônus devem ser suportados pelo orçamento de um dos Poderes que integram o Município. Resta esclarecer qual deles é responsável pelo pagamento da conta. Então, buscando equacionar o problema, com vistas a responder a consulta, imperioso debruçarmo-nos sobre a amplitude e o tratamento constitucional conferido ao Município, como ente da Federação Brasileira. Veja-se alguns dispositivos da Carta da República:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Município e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de Direito e tem como fundamentos:

...”

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Em decorrência do disposto na Lei Maior, em determinada circunscrição territorial existe apenas um ente da Federação, que congrega todos os Poderes estatais nele presentes. Exemplificativamente, no extremo meridional do Brasil, limitado pelo Uruguai, ao sul, pela Argentina, ao oeste, pelo Oceano Atlântico, ao leste, e por Santa Catarina, ao norte, existe apenas um ente da federação, o Estado do Rio Grande do Sul, composto pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Portanto, se um encargo recai sobre referido Estado-Membro, poderá ser suportado por qualquer dos poderes, conforme sua natureza. De igual sorte, se um encargo é atribuído ao Município de Porto Alegre, ele poderá recair sobre o orçamento do Executivo ou do Legislativo, observada sua origem e suas características.

Analisando outros dispositivos constitucionais voltados à organização estatal, encontra-se os arts. 21 a 24, da Constituição Federal que, ao tratarem da competência legislativa da União, dos Estados e dos Município, não adotam tais terminologias como sinônimos do Poder Executivo, mas os concebem como entes compostos de mais de um Poder Estatal.

Em atendimento à simetria figuraram na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, os seguintes dispositivos, respectivamente:

“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (CE)



“Art. 2º - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.” (LOM)

Todos estes fundamentos induzem à conclusão de que o termo “Município”, em de regra, deva ser interpretado *lato sensu*, de modo a ser concebido como o Ente Federado local que congrega dois poderes: Executivo e Legislativo. De outra banda, também encontramos numerosas situações em que referido vocábulo é empregado *stricto sensu*, excluído de seu abrigo a Câmara Municipal.

A utilizar-se o vocábulo “Município” exclusivamente como ente limitado à área de competência gerencial do Poder Executivo, criar-se-iam lacunas, pois além das Leis Orgânicas dos Municípios far-se-iam necessárias as Leis Orgânicas das Câmaras Municipais. E mais, quando da criação de um ente federado de terceiro grau não bastaria o advento da lei de criação do Município, tornando-se necessário que o mesmo diploma legal dispusesse sobre a criação da respectiva Câmara Municipal.

Não é diversa a amplitude que a Lei Complementar Federal nº 101/200, atribui à figura do Município:

“Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

...

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a união, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I – à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

- a) **o Poder Executivo, o Poder legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;**
- a) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

...

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I – ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

...” (o grifei)

Tecidas as considerações supra, fica rechaçada a hipótese de necessária interpretação *stricto sensu* do vocábulo “Município”, referido no acórdão do STF, ao efeito de que a condenação deva ser suportada pelo caixa do Poder Executivo, desonerando a Câmara Municipal de tal ônus.



Ora, o fato de a Câmara Municipal ser desprovida de personalidade jurídica - e consoante sólidas correntes doutrinária e jurisprudencial, também desprovida de capacidade processual - não significa que seu orçamento está imune a suportar os gravames decorrentes de condenações judiciais, mormente quando resultante de atos praticados pela Mesa Diretora e voltados à organização interna do Legislativo. Neste sentido, a lição de Hely Lopes Meirelles:

“O Município, quer como pessoa jurídica de Direito Público (CC, art. 14, III), quer como entidade político-administrativa integrante da organização e do território do Estado-membro, atua por intermédio de seu agente executivo, que é o prefeito. Este, como chefe da Administração local, o representa sob o tríplice aspecto jurídico (judicial e extrajudicial), administrativo e social. Nenhuma outra pessoa ou órgão tem qualidade para a representação do Município, salvo os seus procuradores. Nem mesmo a Câmara de Vereadores, por qualquer de seus membros ou em conjunto, poderá substituir o prefeito como representante do Município.” (Direito Administrativo Brasileiro, p. 532, 6ª Edição, Malheiros Editores)

Consoante o disposto nos arts. 1º, da Constituição Federal, 5º da Constituição Estadual, e 2º, da Lei Orgânica do Município, os Poderes são independentes e harmônicos entre si. Em consequência, nenhum deles poderá se intrometer na organização interna do outro. Referida autonomia implica não só nos bônus antes referidos, como nos ônus decorrentes do exercício de tais prerrogativas.

O fato de a Câmara Municipal ter sido excluída da lide não significa que o orçamento do Legislativo restou imune aos efeitos da condenação Judicial. Ela foi excluída por não ser um ente federado, assim como o Executivo Municipal não o é. Se o acionado fosse este, igualmente deveria ser substituído pelo Município, que é dotado de personalidade jurídica e de capacidade processual (art. 12, II, do CPC) para responder em juízo pelos atos praticados por ambos os poderes locais.

Pelo ordenamento legal positivo vigente a representação judicial do Município compete ao Executivo, inclusive se o ato for praticado pela Câmara Municipal. Porém, tal prerrogativa positiva não vincula a que a condenação seja suportada pelo patrimônio administrado pelo Executivo, devendo recair sobre o orçamento do Poder responsável pelo cumprimento do encargo inadimplido que motivou a condenação judicial. Caso contrário, criar-se-iam distorções, premiando o Legislativo com demasiado conforto, uma vez que a Mesa Diretora de determinada Câmara poderia agir de forma irresponsável, sem que a Casa Legislativa arcasse com os ônus patrimoniais resultantes dos atos de sua administração. A título exemplificativo, caso vingar o entendimento de que as condenações devem ser suportadas sempre pelo orçamento do Executivo, a Presidência da Câmara poderia não atender os direitos dos servidores da Casa ciente de que as condenações judiciais seriam suportadas pelo orçamento do Executivo. A concluir-se desta forma, o eventual mau



administrador do caixa do Legislativo seria premiado pela própria torpeza, em evidente afronta aos princípios do Direito.

Não é demais frisar-se que, os subsídios e que as verbas indenizatórias pagas aos nobres Edis constituem as mais evidentes despesas de exclusivo encargo do orçamento do Legislativo, mesmo que adquiram outra denominação ou que venham a ser pagas por outra razão, como é o caso do benefício previdenciário em comento. Ocorre que os ex-vereadores adquiriram o direito ao pagamento de pensão em virtude do exclusivo exercício da atividade parlamentar. Ora, o exercício da vereança constitui a razão de existência daquele Poder Municipal. Por conseguinte, não subsistem razões a fundamentar conclusão no sentido de que o pagamento das pensões deva ser suportado pelo caixa do Poder Executivo.

Os fundamentos até aqui lançadas dão suporte à conclusão de que os valores repassados mensalmente ao Fundo de Previdência da Câmara Municipal, para suportar a folha de pagamento das pensões concedidas aos ex-vereadores da capital gaúcha, devem ser suportados pelo Município *lato sensu*, não pelo Município *stricto sensu*, razão pela qual o montante repassado para tal fim deve ser abatido daquele que é transferido periodicamente, pelo Executivo, à Casa Legislativa.

Por fim, cabe registrar que o art. 29-A à Carta da República, acrescido pela Emenda Constitucional nº 25, de 14/2/200, assegurou percentual de até 5% das receitas municipais às Casas Legislativas dos Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes, dentre os quais figura a Capital Gaúcha. Logo evidenciam-se sólidos elementos a classificar como superadas eventuais conclusões de que “a gestão do erário municipal constitui atribuição do Executivo e o patrimônio administrado por este Poder deve suportar os ônus de todas as condenações judiciais impostas ao Município”. Na verdade, a gestão do dinheiro público municipal compete a ambos os Poderes e cada qual deve suportar os ônus das condenações decorrentes de seus atos.

CONCLUSÕES:

Aos fundamentos acima lançados autorizam as seguintes conclusões:

a) salvo expressa menção em contrário, as condenações impostas ao Município, em virtude de atos emanados da Câmara Municipal, dever ser custeadas pelo erário do Ente Local *lato sensu*, atribuindo seu ônus ao orçamento do orçamento da Câmara Municipal;

b) dada a omissão da decisão do STF, que deixou de especificar o orçamento do Poder que deva suportar os ônus decorrentes dos repasses ao Fundo de Previdência da Câmara Municipal de Porto Alegre, eles



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

devem ser atribuídos ao Poder Legislativo por se tratar de despesa típica de seus encargos;

c) em decorrência das conclusões acima elencadas, o Executivo deve abater, dos repasses periódicos à Câmara Municipal, os valores depositados no Fundo de Previdência da Câmara Municipal para o pagamento das pensões vitalícias dos ex-vereadores.

É o parecer.

À superior consideração

Porto Alegre, 16 de maio de 2005.

EDMILSON TODESCHINI
Procurador do Município
Matr. 64349.4 – OAB/RS 31.344



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Aprovo o Parecer n.º 1120/05, de lavra do Procurador Edmilson Todeschini, acolhido pela Sra. Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos Institucionais, em exercício, Dra. Carmen Lúcia de Barros Petersen, consolidando o entendimento quanto ao repasse de valores ao Fundo de Previdência da Câmara Municipal de Porto Alegre, como atribuição do Poder Legislativo, por se tratar de despesa típica de seus encargos.

Registre-se. Encaminhe-se cópia da homologação à EAPE. Devolvendo-se o expediente à SMPO para conhecimento.

Em 29 de julho de 2005.

João Batista Linck Figueira
Procurador-Geral em exercício.