

RECLAMAÇÃO 15.997 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
RECLTE.(S) : SERGIO MUNHOZ E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : MAURICIO JORGE D AUGUSTIN CRUZ E
OUTRO(A/S)
RECLDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO:

Vistos.

Cuida-se de reclamação constitucional, com pedido de liminar, ajuizada por SERGIO MUNHOZ E OUTRO(A/S) em face do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, cuja decisão teria afrontado a autoridade do Supremo Tribunal Federal e negado aplicação à Súmula Vinculante nº 10.

Utilizo-me do relatório da decisão de 21/8/13, através da qual deferi a liminar:

“Os fundamentos apresentados na peça vestibular podem ser assim sintetizados:

a) na origem, cuida-se de ação civil pública movida pelo *Parquet* do Estado do Rio Grande do Sul, em que se questiona a legitimidade do pagamento de diárias a vereadores do Município de Eldorado do Sul com fundamento na Resolução Legislativa nº 55/2001;

b) a ação foi julgada procedente em primeira instância, oportunidade em que se declarou a nulidade da Resolução Legislativa nº 55/2001 com fundamento na Constituição Federal;

c) em segundo grau de jurisdição, foi negado provimento aos recursos de apelação, tendo sido reformada a sentença em sede de reexame necessário, mantido, entretanto, o fundamento de inconstitucionalidade da Resolução Legislativa nº 55/2001;

d) foram opostos embargos declaratórios, para fins de prequestionamento, rejeitados pelo e. TJRS;

e) interpostos recurso especial e recurso extraordinário,

RCL 15997 / RS

tiveram seu seguimento negado na origem, o que deu ensejo à interposição de agravos;

f) a decisão do e. TJRS, que negou provimento ao recurso de apelação com fundamento na inconstitucionalidade do ato normativo que justificou o pagamento de diárias aos vereadores do Município de Eldorado do Sul foi proferida por órgão fracionário, o que viola a autoridade do STF e a eficácia da Súmula Vinculante nº 10, por desrespeito à cláusula de reserva de plenário (art. 97 da CF/88).

Requer que seja deferido o pedido de liminar para determinar a

‘suspensão do processo nº 70037384639 que tramitou na 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, bem como de todos os incidentes posteriores, Recurso Especial e Recurso Extraordinário nº 70052504628 e Agravos protocolizados em 24.06.2013, PET 49693641 (STF) e 49693609 (STJ)’

No mérito, postula que seja julgada procedente a presente reclamação para cassar a decisão da 3ª Câmara Cível do e. TJRS, nos autos da Ação Civil Pública nº 70037384639, por violação à Súmula Vinculante nº 10.”

Instada a se manifestar, a autoridade reclamada aduz que não houve declaração de inconstitucionalidade da Resolução Legislativa nº 55/2001, mas de

“nulidade de ato administrativo consubstanciado em deliberações de plenário a respeito de matéria de interesse interno da própria Câmara de Vereadores de Eldorado do Sul, revestida de natureza político-administrativa e não legislativa típica como alegam os reclamantes.”

Defende que, por se tratar de ato de efeitos concretos, referida resolução legislativa pode ser objeto de controle pelo Poder Judiciário a

fim de afastar lesão ao patrimônio público e à moralidade administrativa.

Conclui que:

“(…)

Ademais, a Resolução – Eldorado do Sul nº 055/01 foi revogada pela Resolução – Eldorado do Sul nº 082/04 que reduziu em 50% o valor das diárias anteriormente previstas, diante da verificação de abusividade.

Diante desse quadro, preexistindo a revogação do ato normativo por outro ato, no caso, outra Resolução pela Câmara de Vereadores de Eldorado do Sul, sequer seria cabível a arguição de sua inconstitucionalidade pela via da Ação Direta de Inconstitucionalidade consoante dispõe o artigo 481, parágrafo único do CPC, tendo em vista que o ato normativo que seria objeto da eventual arguição de inconstitucionalidade já havia sido revogado por decisão política da própria Casa legislativa, tornando a ação prejudicada desde o início.”

A douta Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela improcedência da reclamação, cuja ementa restou assim redigida:

“Reclamação. Alegação de ofensa à Súmula Vinculante nº 10/STF. Resolução Municipal revogada. Controle de legalidade. Ausência de declaração, implícita ou expressa, de inconstitucionalidade. Inaplicabilidade da cláusula de reserva de plenário.

- Parecer pela improcedência da reclamação.”

É o relatório. Decido.

Por atribuição constitucional, presta-se a reclamação para preservar a competência do STF e garantir a autoridade de suas decisões (art. 102, inciso I, alínea I, CF/88), bem como para resguardar a correta aplicação das súmulas vinculantes (art. 103-A, § 3º, CF/88).

Em torno desses conceitos, a jurisprudência desta Corte desenvolveu parâmetros para a utilização dessa figura jurídica, relativamente aos quais destaco os seguintes postulados:

1. Caráter estrito da competência do STF no conhecimento das reclamações. “A competência originária do Supremo Tribunal Federal não comporta a possibilidade de ser estendida a situações que extravasem os limites fixados pelo rol exaustivo inscrito no art. 102, I, da Constituição. Precedentes” (Rcl nº 5.411/GO-AgR, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJe-152 de 15/8/08).

2. Aderência estrita do objeto do ato reclamado ao conteúdo das decisões paradigmáticas do STF. “Os atos questionados em qualquer reclamação - nos casos em que se sustenta desrespeito à autoridade de decisão do Supremo Tribunal Federal - não de se ajustar, com exatidão e pertinência, aos julgamentos desta Suprema Corte invocados como paradigmas de confronto, em ordem a permitir, pela análise comparativa, a verificação da conformidade, ou não, da deliberação estatal impugnada em relação ao parâmetro de controle emanado deste Tribunal” (Rcl nº 6.534/MG-AgR, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Celso de Mello**, DJe-197, de 17/10/08).

SERGIO MUNHOZ E OUTROS alegam que, nos autos da Ação Civil Pública nº 165/1.04.0029940-9, houve declaração de inconstitucionalidade da Resolução Legislativa nº 55/01 da Comarca de Eldorado do Sul sem a necessária submissão da matéria à cláusula de reserva de plenário, o que evidencia o desrespeito à autoridade do STF e à eficácia da Súmula Vinculante nº 10, assim redigida:

“Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.”

Faz-se necessário, destarte, confrontar o conteúdo do decidido pelo Juízo de Eldorado do Sul com o entendimento firmado por esta Corte na Súmula Vinculante nº 10.

O acórdão reclamado foi proferido pela 3ª Câmara Cível do TJRS, a qual manteve a condenação dos ora reclamantes ao ressarcimento ao

RCL 15997 / RS

erário dos valores recebidos em desacordo com os princípios da administração pública, nos termos:

“decret[o] a nulidade da Resolução Municipal nº 055/2001 e conden[o] os réus à devolução aos cofres públicos dos valores indevidamente recebidos, ou seja, aqueles que não comprovados, respectivamente por cada vereador, bem como a restituição do montante de metade do valor das diárias recebidas por cada um dos vereadores demandados no período da vigência da resolução nº 055/2001, corrigidos monetariamente (...)”.

Transcrevo a ementa da decisão reclamada:

“DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-VEREADORES DO MUNICÍPIO DE ELDORADO DO SUL. RECEBIMENTO DE DIÁRIAS SUPERFATURADAS SOB ALEGAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE INVESTIMENTO EM CURSOS E APRIMORAMENTO CULTURAL NO PERÍODO ENTRE O ANO DE 2001 A 2004. VERIFICAÇÃO DE AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS RELATIVAMENTE A ALGUMAS DIÁRIAS. GASTO SUPERIOR AO DESPESADO PELO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, CAPITAL ESTADUAL, NO PERÍODO. RESOLUÇÃO-ELDORADO DO SUL Nº 055/2001 QUE REGULAVA O VALOR DAS DIÁRIAS RECEBIDAS PELOS EDIS. FONTE DE REMUNERAÇÃO OBLÍQUA PARA OBTENÇÃO DE VANTAGEM PESSOAL. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE E FINALIDADE ADMINISTRATIVA. DIVULGAÇÃO NA IMPRENSA DA ASSIM CHAMADA ‘FARRA DAS DIÁRIAS’. REVOGAÇÃO DA RESOLUÇÃO ANTERIOR E EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 082/2004 REDUZINDO EM 50% O VALOR DAS DIÁRIAS. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA QUE QUANTO AO MÉRITO VAI MANTIDA E REFORMADA

EM PARTE QUANTO ÀS CUSTAS PROCESSUAIS. PRELIMINARES REJEITADAS. AGRAVO RETIDO IMPROVIDO.

1. Agravo retido: Não merece acolhida o agravo retido interposto e reiterado nas razões de apelação. Declaração de fraude à execução na origem que está fulcrada no disposto no artigo 593, II, do CPC. Alienação de veículos após a citação que caracteriza fraude à execução.

2. Preliminar de pedido de AJG pelo corréu Carlos Bemvindo Miryel Rodrigues que não merece guarida. Ausente prova da alegada carência econômica.

3. Prefacial de nulidade da sentença pela não-individualização das penas rejeitada, haja vista que a condenação abrangeu todos os réus e os respectivos valores recebidos a título de diárias no período de vigência da Resolução nº 055/2001. Apuração dos valores que será feita na fase de liquidação de sentença. Aclaramento do dispositivo da sentença na via dos embargos de declaração na origem.

4. Preliminar de inaplicação da Lei de Improbidade Administrativa a agentes políticos afastada. Não procede a alegação de que a Lei nº 8.429/92 não se aplica a agente político. O julgamento da Reclamação nº 2.138-6, pelo Supremo Tribunal Federal foi concluído e houve reconhecimento de que os efeitos eram apenas entre as partes. Divergências jurisprudenciais que não são suficientes para abalar o convencimento dos integrantes da 3ª Câmara Cível, todos uníssomos ao reconhecer que apenas a pena de perda do cargo público não é aplicável no julgamento da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público contra Prefeito. O controle da probidade administrativa pode ser exercido sem embaraços pelo agente do Ministério Público com atribuições específicas.

5. O ato de improbidade a ensejar a aplicação da Lei nº 8.429/92 não pode ser identificado tão-somente com o ato ilegal. A incidência das sanções previstas na lei carece de um plus, traduzido no **evidente propósito de auferir vantagem, causando dano ao erário, pela prática de ato desonesto ou**

ilícito, dissociado da moralidade e dos deveres de boa administração, lealdade e boa-fé.

6. Na hipótese dos autos restou **comprovada a prática de atos de improbidade pelos réus enquanto exerciam o mandato de Vereadores do Município de Eldorado do Sul entre os anos de 2001 e 2004, consubstanciados na sua conduta de receber diárias superfaturadas e não prestar contas de gastos realizados**. Argumentação de que necessitavam das **diárias para investimento intelectual em seminários e congressos** que não se justifica diante do gasto excessivo em município que não possui orçamento de vulto. **Gastos que somaram valor superior ao despendido com diárias na capital estadual no mesmo período**.

7. Sentença de parcial procedência que vai mantida quanto ao mérito diante da **acertada condenação dos réus ao ressarcimento ao erário dos valores recebidos a título de diárias em violação aos princípios da administração pública**.

8. Condenação em custas reformada em reexame necessário que vai conhecido. Merece ser conhecido o reexame necessário da sentença que julgou parcialmente procedente a ação civil pública condenando o Estado do Rio Grande do Sul ao pagamento de custas processuais, tendo em vista a orientação adotada pelo eg. Superior Tribunal de Justiça quando do julgamento do REsp nº 1.101.727-PR. Obrigatoriedade de reexame da sentença ilíquida proferida contra a Fazenda Pública. Mudança de posicionamento em homenagem ao princípio da celeridade insculpido no artigo 5º, LXXVIII, da CF-88.

AGRAVO RETIDO IMPROVIDO. PRELIMINARES REJEITADAS. APELAÇÕES IMPROVIDAS. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE EM REEXAME NECESSÁRIO” (grifei).

Na ação civil pública, o objeto debatido consiste na Resolução Legislativa nº 55/01 do Município de Eldorado do Sul - aprovada pelos membros do Poder Legislativo local e sancionada pelo presidente da

RCL 15997 / RS

Câmara Municipal (art. 1º), a fim de dispor, no âmbito interno, “sobre a concessão, o pagamento e a prestação de contas de diárias a vereadores e funcionários da Câmara Municipal de Eldorado do Sul”.

Ao escrever sobre o instituto da resolução, **Hely Lopes Meirelles** ensina que:

“As resoluções, normativas ou individuais, **são sempre atos inferiores ao regulamento ou ao regimento**, não podendo inová-los ou contrariá-los, mas unicamente complementá-los e explicá-los. Seus efeitos podem ser internos ou externos, conforme o campo de atuação da norma ou os destinatários da providência concreta” (**Direito administrativo brasileiro**. Atualizado por Délcio Balaestro Aleixo e José Emanuel Burle Filho. 39. ed. Atualizada até a EC nº 71/2012. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 193).

Destaco que, na decisão reclamada, não se nega aos agentes políticos o direito de receberem diárias. Antes, se entende que **os valores fixados** para financiar o direito garantido são desproporcionais ao orçamento do ente público, bem como não se coadunam com a finalidade da verba, configurando **“fonte de remuneração oblíqua para obtenção de vantagem pessoal”**.

Entendeu-se, nessa perspectiva, terem os agentes políticos atuado em benefício próprio – uma vez que os mesmos foram responsáveis pela edição da resolução – e com desvio de finalidade (considerada a vantagem pecuniária denominada “diária”), praticando **ato de improbidade** passível de sanção de ressarcimento ao erário lesado tomando-se como parâmetro ato de mesma estatura normativa (qual seja, a resolução legislativa) editada pelos próprios interessados após ganhar repercussão pública as despesas até então realizadas a título de diária por aquele órgão.

A jurisprudência desta Suprema Corte é firme no sentido de que a o art. 97 da CF/88 e Súmula Vinculante nº 10 não se aplicam a toda e qualquer hipótese em que a autoridade judiciária deixa de acolher a

pretensão da parte de fazer incidir determinada norma ao caso concreto em debate. **Vide:**

“LEI – INCONSTITUCIONALIDADE VERSUS INTERPRETAÇÃO – VERBETE VINCULANTE Nº 10 DA SÚMULA DO SUPREMO – INADEQUAÇÃO. Estando o pronunciamento judicial baseado em simples interpretação de norma legal, descabe cogitar de enfrentamento de conflito desta com o texto constitucional e, assim, da adequação do Verbetes Vinculante nº 10 da Súmula do Supremo” (Rcl nº 14.158/SP-AgR, Relator o Ministro **Marco Aurélio**, Tribunal pleno, DJe de 126/13).

“PROCESSUAL CIVIL. CONSTITUCIONAL. ENSINO SUPERIOR. SUPLETIVO. IDADE MÍNIMA NÃO ALCANÇADA. SÚMULA STF 10. ART. 97, CF: INAPLICABILIDADE. 1. Para a caracterização de ofensa ao art. 97 da Constituição, que estabelece a reserva de plenário (full bench), é necessário que a norma aplicável à espécie seja efetivamente afastada por alegada incompatibilidade com a Constituição Federal. 2. Não incidindo a norma no caso e não tendo sido ela discutida, não se caracteriza ofensa à Súmula Vinculante 10, do Supremo Tribunal Federal. 3. **O embasamento da decisão em princípios constitucionais não resulta, necessariamente, em juízo de inconstitucionalidade.** 4. Agravo regimental a que se nega provimento” (Re nº 575.895/BA-AgR, Relatora a Ministra **Ellen Gracie**, Segunda turma, DJe de 5/4/11).

O acerto ou a erronia da decisão que considerou ilícita a conduta dos agentes políticos no exercício de suas atribuições parlamentares - considerado o valor da diária fixado na Resolução nº 55/01, o confronto entre o orçamento do município lesado com municípios de maior expressão orçamentária e a finalidade oculta com a edição do ato em benefício dos próprios vereadores – é matéria que sobeja o objeto da

RCL 15997 / RS

reclamação, a qual não “[se] configura instrumento viabilizador do reexame do conteúdo do ato reclamado” (Rcl nº 6.534/MA-AgR, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Celso de Mello**, DJe de 17/10/08).

Ante o exposto, caso a liminar anteriormente deferida e nego seguimento à reclamação (art. 21, § 1º, do RISTF).

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 28 de março de 2014.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente