VENCIMENTOS — AUMENTO SEM INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO — GRATIFICAÇÕES

— A regra vigente no direito público moderno é no sentido de atribuir ao próprio Poder Executivo as despesas que vão onerar a máquina administrativa por cuja funcionamento é êle o responsável direto; assim, despesas do Executivo sòmente por sua iniciativa podem ser aumentadas ou diminuídas.

— O vocábulo "vencimentos" foi empregado na Constituição em sentido amplo, abrangendo a totalidade da remuneração do cargo público .

— Interpretação do art. 67, § 2.º, da Constituição.

PARECER

I — O Projeto do nobre Deputado Benjamin Farah, atendendo ao grande esfôrço mental e visual dispendido pelos operadores em aparelhos de fotogrametria, bem como pelos desenhistas-cartógrafos, institui em favor dêsses servidores uma *gratificação diária*, correspondente a 50% do respectivo vencimento, após dois anos de efetivo exercício, aumentado, daí por diante, mais 5% em cada biênio. Paralelamente, cria uma *gratificação de produção*, adicional ao vencimento e que tomará por base o trabalho produzido, o tempo empregado no seu desempenho e a natureza da tarefa.

II — Não há negar que as gratificações em aprêço constituem um *aumento de vencimentos*, no sentido amplo e compreensivo em que a Constituição Federal emprega essa expressão no seu artigo 67, § 2.º, e, nesta conformidade, a iniciativa dos projetos que visem à sua concessão pertence, exclusivamente, ao Poder Executivo, afastada, no particular, a regra da livre iniciativa por parte de qualquer membro do Congresso Nacional.

III — Essa interpretação do preceito constitucional, acolhida pelo plenário da Câmara dos Deputados, quando rejeitou a emenda aposta ao Estatuto dos Funcionários Públicos que instituia as gratificações adicionais, é a única passível de aceitação em face do elemento histórico, pois a Constituinte recusando emenda supressiva apresentada pelo Sr. Ataliba Nogueira, houve por bem

acolher as razões apresentadas pelo Senhor Mário Mazagão, em defesa do substitutivo em que se converteu a norma em referência: "Não há motivo para que se aumentem despesas, nos casos a que o texto alude, quando o Poder Executivo, que é quem tem a responsabilidade da administração, não o solicita" (Cfr. José Duarte, *A Constituição Brasileira de* 46, Rio 1947, vol. II, pág. 155).

IV — Essa orientação dos Constituintes de 46 é, aliás, a que modernamente impera no direito público. Na França, já no regime da Constituição de 1875, a iniciativa em matéria de despesa cabia ao Presidente da República e o Regimento da Câmara dos Deputados estabelecia limites ao próprio *direito de emenda* no que se referia à diminuição de receitas ou aumento de despesas. (A. Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel*, 1922, vol. II. pág. 481; Joseph Barthelemy e Paul Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, 1933, pág. 806). Ao se elaborar a Constituição de 27 de outubro de 1946, a Comissão encarregada do respectivo projeto manteve a iniciativa presidencial, que, afinal, não prevaleceu no texto definitivo, por questão meramente política, reivindicando o Parlamento o direito da iniciativa (Julien Laferrière, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris, 2.ª edi., 1947, página 1.004).

Nos Estados Unidos da América, onde sempre se reconheceu ao Congresso o mais amplo direito sôbre o erário público, o chamado *Budget and Accounting Act*, de 10 de junho de 1921, veio atribuir ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei em matéria financeira, inaugurando na grande República do Norte o chamado princípio do "orçamento executivo' *"From the standpoint of principle* — diz W. F. Willoughby — *the greatest inovation of the Budget and Accounting Act was the placing of entire responsability for the submission to Congress of a statement of the government upon the President"* (*The National Budget System*, Baltimore, 1927, pág. 49). Êsse diploma legal, aliás, nada mais fêz do que adotar a orientação quase unânime — *practically withouth exception* — dos estudiosos do assunto nos Estados Unidos que, havia muito, combatiam o sistema inconveniente, desregrado e vicioso então vigorante (A. E. Buck, *Public Budgeting*, New York, 1929, pág. 285).

Igualmente, na Inglaterra, onde o Parlamento possui autoridade legislativa ilimitada e cujo poder, na frase de Coke, é tão transcendente e absoluto — *so transcendent and absolut* — que não pode ser confinado, seja por causas seja por pessoas, dentro de nenhum limite, aí mesmo, o Regimento da Câmara dos Comuns abdicou de certa forma — *a en quelque sorte abdiqué*, no dizer de Laferrière — da iniciativa parlamentar em matéria financeira. Por fôrça dessa "abdicação", o princípio já se incorporou à prática constitucional inglesa, onde Keith o enuncia em têrmos categóricos, mostrando que nenhum projeto, sôbre o assunto, pode ser apresentado ao Parlamento senão mediante recomendação da Corôa — *except upon the recommendation of the Crown* (A. Berriedale Keith, *Constitutional Law*, Londres, 1946, página 110).

V — E' evidente, portanto, que a regra vigente no direito público moderno é no sentido de atribuir ao próprio Executivo a iniciativa das despesas que vão onerar a máquina administrativa por cujo funcionamento é êle o responsável direto. Num regime democrático em que se distribuam em três departamentos, relativamente autônomos, as três funções primárias do govêrno — normativa, administrativa e jurisdicional — a interferência de um dêles na economia interna do outro constitui, anualmente, *uma exceção* à regra geral, exigindo, em certos casos, declaração expressa, como a que se encontra no art. 17 da vigente Constituição Francesa: *"Les deputés à l'Assemblée National possèdent l'initiative des dépenses"*.

O art. 67, 2.º da Constituição, portanto, ao invés de enunciar uma *exceção* — como já se tem sustentado — enuncia *a própria regra*. Despesas do Poder Executivo, sòmente por iniciativa dêste podem ser aumentadas ou dimi-

nuidas. Qualquer restrição a êsse princípio constitui norma de *direito excepcional*, derrogatória daquela prescrição de ordem geral. Não cabe, pois, em relação do preceito constitucional em aprêço invocar a velha *regula juris*: *exceptiones sunt strictissimæ interpretationis*, cujos efeitos e cujo alcance já se encontram, hoje, muito limitados pela prudente lição dos doutores (Cfr. Emilio Setti, *interpretazione della Legge e degli Atti Giuridice*, Milão, 1949, páginas 87 e segs.).

VI — O preceito *sub specie juris*, pois, há de ser interpretado em tal sentido — aberto e amplo — que lhe permita cumprir o destino que o ditou. Não é possível entender o têrmo "vencimentos" na acepção especial e particularíssima em que o emprega o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis. Os que assim pensam querem subordinar a Constituição à lei ordinária, quando é esta, precisamente, que se há de subordinar àquela. Tanto o vocábulo não tem o significado meramente estatutário que o artigo da Constituição não o liga aos "*cargos públicos*", mas aos "empregos" nos serviços do Estado. A prevalecer a interpretação restritiva, o preceito tornar-se-ia inteiramente inócuo, pois nem mesmo abrangeria o "*salário*" dos extranumerários ou a "*remuneração*" dos funcionários cujo estipêndio mensal tem essa denominação (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939, art. 108).

Todos os elementos, portanto, se congregam para evidenciar que a Constituição, ao empregar o têrmo "vencimentos", o fêz atribuindo a êsse vocábulo o *sentido tradicional*, aceito em nossa prática administrativa e muito bem assinalado por Temístocles Cavalcânti: "Segundo a nossa tradição, os vencimentos dos funcionários eram constituidos da totalidade da remuneração do cargo que exerciam" (Tratado de Direito Administrativo, Rio, 1942, vol. III, pág. 267).

Pelos motivos expostos, opinamos pela inconstitucionalidade do Projeto. *

Lúcio Bittencourt, Deputado Federal.