**ELABORAÇÃO DAS LEIS — INICIATIVA DO PRESIDENTE DA
REPÚBLICA — EMENDA DO LEGISLATIVO — CONSTI-
TUCIONALIDADE**

*— O direito de iniciativa assegurado ao Presidente da
República não exclui a competência do Poder Legislativo
de emendar as proposições.*

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Recurso de mandado de segurança n.º 1.105 — Relator: Sr. Ministro
ALFREDO BERNARDES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 1.105, Distrito Federal, em que são recorrentes o Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais e Caixa Econômica Federal de São Paulo e recorrido Cyro Guimarães e outros:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos em sessão plena,

em rejeitar por decisão unânime, a preliminar de incompetência do Juízo *a quo* para conhecer e decidir da segurança e *de meritis*, desprezada a arguição de inconstitucionalidade, vencido o Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo, em negar, por maioria de votos, provimento ao recurso, para confirmar a decisão recorrida, contra os votos dos Senhores Ministros Cunha Vasconcelos, em parte, e Djalma da Cunha Melo, *in to-*

tum, tudo na conformidade do relatório e notas taquigráficas retro, que êste integram. Custas *ex-lege*.

Rio, 8 de maio de 1952. — *Sampaio Costa*, Presidente *ad hoc*. — *Alfredo Bernardes*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes — Cyro Guimarães e trinta e nove outros Tesoureiros da Caixa Econômica Federal de São Paulo, impetram mandado de segurança contra o ato do Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais que determinou não se desse aplicação à Lei n.º 403, de 24 de dezembro de 1948, interpretada pela Lei n.º 1.095, de 3 de maio de 1950, negando assim homologação à deliberação do Conselho Administrativo da Caixa Econômica de São Paulo, que ordenara a reestruturação estabelecida na referida lei. O processo correu com regularidade, oferecendo a autoridade coatora, o aludido Conselho Superior, as informações de fls. 22 a 47, em que se alega a inconstitucionalidade das referidas leis n.ºs. 403 e 1.095, sua inaplicabilidade devido a falta de recursos necessários para atender a despesa resultante da reestruturação e iliquidez do direito pleiteado. O Dr. Procurador da República limitou-se a subscrever as mencionadas informações, sem nada lhes aditar, e, por fim o Doutor Darcy Rodrigues Lopes Ribeiro proferiu a seguinte decisão: (fls. 75) lê:

Inconformados recorreram o Conselho Superior das Caixas Econômicas e a Caixa Econômica Federal de São Paulo, esta como terceira prejudicada. As razões dos recursos são as mesmas apresentadas nas informações: — inidoneidade do mandado de segurança, inconstitucionalidade do art. 2.º da Lei n.º 403 interpretada pela Lei n.º 1.095, por ter aumentado vencimentos sem iniciativa do Sr. Presidente da República, e inaplicabilidade das citadas leis n.ºs 403 e 1.095, às Caixas Econômicas Federais. Alegou, ainda a Caixa Econômica Federal de São Paulo, fls. 117, a

incompetência do Juízo da 3.ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal para exame da controvérsia em apêço pois a sentença concedendo a segurança impetrada, vai produzir efeitos jurídicos contra a recorrente, domiciliada em S. Paulo, onde ela deveria, por força da lei, ser demandada. O recurso foi contra-arrazoado a fls. 109 e 110 — (quanto ao do Conselho Superior) e de fls. 124 a 125 (quanto ao da Caixa Econômica de S. Paulo), falando, depois, o Doutor Subprocurador Geral da República de fls. 135 a 137 (lê). Porque ao emitir seu parecer o digno representante do Ministério Público anexasse ao mesmo um arrazoado do nobre advogado do Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais (fls. 138 a 162) determinei fosse aberta vista dos autos ao eminente advogado dos impetrantes Doutor Carvalho Santos, para que S. Excia. se manifestasse a respeito do mesmo, o que fêz, longamente, conforme se vê de fls. 173 a 189: (lê).

E' o relatório.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes (Relator) — Improcede a alegação de incompetência de Juízo.

Está provado nos autos que a autoridade coatora é o Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, com sede nesta Capital. A Caixa Econômica Federal de São Paulo, não se negou a executar a Lei n.º 403, interpretada pela de n.º 1.095 tanto assim que procedeu à reestruturação de suas Tesourarias, só não a pondo em execução devido ao fato do Conselho Superior ter-se oposto, transmitindo-lhe ordens nesse sentido. Mas, ainda que considerasse a Caixa Econômica de São Paulo, também como autoridade coatora, ainda assim poderiam os impetrantes — recorridos ajuizar o pedido no fôro desta Capital ou no de São Paulo, ao seu arbítrio, atenta a regra legal de que havendo dois réus domiciliados em lugares diversos, a ação poderá ser ajuizada contra ambos no fôro do domicílio de qualquer dêles.

VOTO-MÉRITO

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes (Relator) — Este Tribunal, por mais uma vez, já decidiu que os funcionários das Tesourarias das Caixas, Econômicas Federais têm direito líquido e certo de serem beneficiados com a reestruturação ordenada pela Lei n.º 403, de 24 de setembro de 1948, interpretada pela Lei n.º 1.095 de 3 de maio de 1950.

As questões levantadas nestes autos são as mesmas suscitadas naqueles outros processos, já definitivamente decididas. Que o Estado tem possibilidade de intervir na vida de uma autarquia, é coisa indiscutível, posto que as autarquias tem por finalidade o exercício de serviços públicos, descentralizados por conveniência da Administração. Ora, como bem salienta o erudito patrono dos recorridos, a competência do Poder Legislativo, para legislar sobre serviços públicos, é incontestável, firmada como está na Constituição. Não há, conseqüentemente, como escaparem as autarquias à obrigação de dar execução às leis n.º 403 e 1095 fazendo a reestruturação dos serviços de suas Tesourarias. Quanto a alegada inconstitucionalidade do art. 2.º da citada Lei n.º 403, por não ter o Congresso Nacional se cingido aos termos e aos limites da iniciativa Governamental — que cogitava, apenas, da reestruturação das Tesourarias das Repartições subordinadas ao Ministério da Fazenda, não é de ser acolhida, como não foi em outros casos semelhantes — porque o direito de iniciativa assegurado ao Senhor Presidente da República, nos casos de competência concorrente ou exclusiva, não exclui a competência que tem o Legislativo de emendas às proposições em que se exprime aquêlê referido direito, modificando-as, alterando-as ou substituindo-as.

Antônio Balbino, citado pelos recorridos, assim se expressa a respeito do direito de emenda: fls. 175-176.

— O direito de emenda, é antes de tudo, uma das prerrogativas do órgão

legislativo no exercício do seu poder de deliberações. É um direito inerente ao exercício de suas funções, em relação ao qual sempre as tem entendido que somente poderá deixar de ser exercido, quando para evitá-lo, houver expressa disposição proibitiva no próprio texto constitucional”.

Em outro tópico, sustenta o eminente deputado, que é também insigne jurista:

“Na ausência, pois de expressa disposição contrária da Constituição, *inconstitucional* seria subtrair ao Poder Legislativo o exercício do direito em relação aos projetos, de iniciativa extracongressual, porque isto importaria trazer restrições não previstas ao amplo exercício de sua faculdade de *deliberar* sobre proposições, o que é uma das fases essenciais da elaboração das leis. É precisamente o que ensina *Larcher* (pág. 90), quando assegura o direito de emenda (*droit d'amendement*), mesmo no silêncio dos textos que a deviam regular, porque, segundo sustenta, “*on n'a jamais hésité à reconnaître l'existence de ce droit ou des Chambres cela même que le droit d'initiative leur est explicitement attribué*. Lições do mesmo teor são as que nos ministram *Duguit* (*Traité*, vol. 2, pág. 335), *Orban* (*Traité*, vol. 2.º, pág. 499), *Laband* (vol. 1, pág. 523), ou o nosso Aurelino Leal (*Técnica Constitucional*, pág. 38), todos êles, mais ou menos no sentido de considerarem o *direito de emenda* como um corolário do de iniciativa, em palavras que podem ser substituídas pelas seguintes de Bacioppi e Bruneli (*Commentário*, vol. 1, pág. 3.198):

“Do direito de iniciativa, combinado com o da discussão livre de todos os projetos “artigo por artigo” decorre, nas Câmaras, o direito de emenda, *il diritto di emendamento*, isto é, o poder de acrescentar, suprimir ou substituir palavras, frases e artigos em um projeto de lei”.

Pelo exposto e o mais que consta da da sentença recorrida, nego provimento ao recurso para confirmar na íntegra, a referida decisão.

QUESTÃO-PRELIMINAR
LEVANTAMENTO E VOTO

O Sr. Ministro Mourão Russel — Sr. Presidente, da tribuna, pelo advogado da recorrente foi arguida a questão da inconstitucionalidade das leis n.º 403 e 1.095, respectivamente de 1948 e 1950.

Não tomei parte no julgamento do recurso de *mandado de segurança n.º 1.293, do Paraná*, ao qual êste Tribunal examinou e decidiu a questão da inconstitucionalidade das leis acima citadas não tendo ainda me manifestado sobre o assunto.

Assim, com a devida vênia do Senhor Ministro Relator, destaco a preliminar arguida.

Voto, Sr. Presidente, considerando constitucionais as referidas leis. Acompanho os fundamentos do voto proferido pelo Sr. Ministro Relator, devendo acrescentar que o fato de não ter S. Excia., o Sr. Presidente da República, vetado as leis, traz, como consequência o apoio do Executivo às mesmas, não me parecendo possível discussão sobre constitucionalidade ao ocorrerem casos como o presente.

Data venia das opiniões em contrário, não procede o argumento de que pelo fato da sanção de uma lei, não fica essa lei considerada constitucional. Sobre isto, não há dúvida. Entretanto, no caso especial de inconstitucionalidade, sob a alegação de não iniciativa do Presidente da República, tenho para mim que não havendo sido a lei vetada, essa inconstitucionalidade não poderá mais ser decretada, sob êsse fundamento.

Diante desses ligeiros argumentos e o brilhante voto do Relator, sou pela constitucionalidade das leis mencionadas.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes (Relator) — Sr. Presidente, estou de acôrdo em que se destaque a preliminar e rejeito-a pelos motivos já expostos em meu voto.

VOTO PRELIMINAR E MÉRITO

O Sr. Ministro Sampaio Costa — Sr. Presidente. Vou votar preliminar e mérito, por entender que tôda a questão se entrosa.

O mandado de segurança foi requerido contra a Caixa Econômica e o Conselho Superior das Caixas Econômicas, por não terem aplicado as Leis 403 e 1.095, respectivamente de 1948 e 1950, visto considerarem-nas inconstitucionais. Logo o mérito se entrosa.

O mérito da questão é a inconstitucionalidade da lei, porque a recusa, em fazer a reestruturação, dada pela autoridade apontada como coatora, é a inconstitucionalidade da lei. Logo, se declarada a constitucionalidade ou inconstitucionalidade, *ipso facto* estará concedido ou denegado o mandado. O único óbice que opõem as impetradas à execução da lei é a sua inconstitucionalidade, segundo ouvi do relatório esclarecido.

Reputo que não há, pròpriamente, questão preliminar de inconstitucionalidade. A preliminar já é o mérito por assim dizer, da questão.

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes (Relator) — V. Excia., permite um esclarecimento?

A questão de inconstitucionalidade, levantada nestes dois últimos mandados não o tinha sido nos outros. A parte sustenta que o Poder Legislativo não podia aumentar os vencimentos dos funcionários da Caixa Econômica; que, na espécie — serviços autônomos, ainda que o Congresso tenha interpretado como abrangendo as autarquias, fê-lo erradamente, porque não abrange.

O Sr. Ministro Sampaio Costa — Perfeito. Quero saber se as impetradas deixaram de reestruturar os funcionários nesta ou naquela categoria. Se houve diversidade.

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes — Não foi feita reestruturação alguma.

O Sr. Ministro Sampaio Costa — Logo, o problema capital e único é a questão da inconstitucionalidade. Daí entender que não há pròpriamente pre-

liminar. Se V. Excia., entender que há, rejeito-a.

Devo acentuar ao Tribunal que me limitaria a acompanhar o esclarecido e brilhante voto do Relator se houvesse já proferido voto a respeito da questão. Entretanto, aos julgamento a que Sua Excia. se referiu não estive presente. Assim, a questão é posta para mim, pela primeira vez.

Objeta-se contra a constitucionalidade das Leis 403, de 1948, e 1.095, o fato de desajuste constitucional na sua feitura, ou por outra, inconstitucionalidade no sentido formal da lei. A lei fôra feita sem os pressupostos constitucionais, sem os trâmites constitucionais, sem que o Presidente houvesse usado da sua faculdade privativa de iniciativa da reestruturação.

Ora, Sr. Presidente, a Constituição, na seção referente às leis, art. 67, § 2.º, ressalva ao Presidente da República competência privativa para os projetos de lei tendentes à criação de cargos em serviços existentes, a fixação ou aumento de vencimentos, como à modificação da lei de fixação das forças armadas. Entendem os impugnantes que essa iniciativa só pode ser objeto de discussão por parte do Congresso.

O que a Constituição exige, Sr. Presidente, é que a iniciativa parta do Presidente da República. A feitura da lei, a sua confecção, a sua amplitude ou restrição, estão sob contrôle do Poder Legislativo, que é o Poder por excelência de legislar. Em nosso sistema o Presidente da República exerce funções legislativas corroborantes: a de iniciativa, a da sanção posterior. São corroborações que, em seu aspecto geral, dão ao Executivo, também, uma função legiferante. Porém a faculdade imanente e inata do Legislativo, de modificar ampliar, restringir as proposições do Governo não há que negar. Ela é clara, é explícita. Alguns tratadistas, alguns doutos, têm procurado levantar a tese no sentido de circunscrever a competência do Legislativo simplesmente àquelas questões restritamente apresen-

tadas pelo Executivo. Essa atribuição restritiva não encontra assento na Constituição, dada a natureza mesma do Poder Legislativo. Trata-se por conseguinte, de inconstitucionalidade pelo aspecto formal da lei. Há a inconstitucionalidade sob o aspecto material. A primeira se dá quando a lei não observa os trâmites formais estabelecidos pela Constituição; e segunda, quando a lei enfrenta texto expresso da Constituição. Ora, sob êste segundo aspecto material, também, nenhum texto constitucional veda que o Poder Legislativo promulgue, edite leis que, vindo da iniciativa do Poder Executivo, aumentem, reestruem quadros funcionais. Assim o fato de, por uma lei ter sido sancionada pelo Presidente da República ou não sancionada, mas tácitamente aprovada, não implicar na sua constitucionalidade, sob o aspecto formal, é evidente. Se a lei foi feita fora de tramitação formal estabelecida pela Constituição, evidentemente que não há sanção, não há ato algum que revigore o que está nulo em si, de efeito por falta de competência e por falta de base, sobretudo constitucional. Mas se a lei é feita dentro das formalidades, ou seu aspecto formal é legítimo não há como contestar-lhe a constitucionalidade, senão diante de um texto que a torne inoperante. Há o exemplo dado pelo próprio Advogado; se o Legislativo editasse lei reduzindo vencimentos de magistrados, ela não poderia subsistir, mesmo que sancionada pelo Presidente da República ou promulgada pelo Congresso, por isso mesmo que a própria Constituição em seu texto, declara que os vencimentos dos magistrados não podem ser reduzidos. E' a inconstitucionalidade material da lei. Ora, Sr. Presidente, de que o Congresso podia ampliar a lei, estendendo os benefícios pedidos pelo Presidente da República a funcionários de todos os Ministérios, não há a menor dúvida, mesmo porque o contrário seria atentar contra o princípio da igualdade.

Dir-se-á: mas ao Poder Executivo compete essa iniciativa, e há restrição por isso mesmo é que êle é o senhor

das possibilidades do Erário. Mas não é só o Executivo que é senhor das possibilidades do Erário. O Legislativo também o é. E o Legislativo exerce um contrôlo grande, influente e excepcional dentro do regime, controlando até as contas do Presidente da República. Nem porque o Presidente da República envie um projeto de lei aumentando vencimentos, está o Congresso obrigado a aumentar êsses vencimentos. Poderá, em face da situação do País, não atender, não se dá, felizmente, o caso, porque não há Presidente algum sem a consciência e a elevação necessária, capaz de veicular um projeto dessa ordem, não o suportando as finanças nacionais. Mas a Constituição permite não dar-lhe tramitação, arquivar êsse projeto. Não só o Executivo, mas o Legislativo, também está a par de tudo — deve estar, é a presunção legal, e, quando amplia ou restringe a lei, fá-lo em função da situação econômica e financeira do País. De forma que entendo que, sob o aspecto formal, não se pode ter as leis em causa como inconstitucionais. Dir-se-á, também: mas incluiu-se no projeto o que não fôra pedido; incluíram-se autarquias. Este Tribunal, realmente tem decidido que os funcionários das autarquias não são funcionários públicos no sentido que define o Estatuto dos Funcionários, ou por outra não obedecem ao Estatuto dos Funcionários.

Que são funcionários no sentido lato não há a menor dúvida porque, o Poder Judiciário, o Chefe do Poder Executivo e nós outros Juizes, somos funcionários no sentido lato, não no sentido restrito para aplicação da lei ao funcionalismo. Quer dizer, são servidores públicos e aos servidores públicos é que se aplica a legislação.

Ora a lei inicial foi a 403, de 48, a qual incluía não só os Ministérios como, também, os departamentos autônomos. Já aí não preciso de maior distinção, não preciso da lei interpretativa n.º 1.095, de 50, porque a característica das autarquias é a autonomia, senão financeira, autonomia de pessoa de direito público, diferente da União. Au-

tarquia corresponde a departamento autônomo. Logo, a aplicação, por extensão, às autarquias, da Lei 1.095, de 50, para mim é redundante; as autarquias estão implicitamente compreendidas na própria Lei 403, de 48.

De modo que, Senhor Presidente, com estas ligeiras considerações, e porque o assunto não seja senão o da constitucionalidade ou inconstitucionalidade das leis — ponho-me de inteiro acôrdo com o voto do Senhor Ministro Relator, negando provimento ao recurso.

VOTO PRELIMINAR E MÉRITO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Sr. Presidente, por ocasião do julgamento do mandado de segurança número 1.293, em 28 de janeiro do corrente ano, manifestei-me contrário a arguição de inconstitucionalidade da Lei 1.095, de 1950, como decorrência da inconstitucionalidade da Lei 403, de 23 de setembro de 1948. Dei razões. Para mim só existe inconstitucionalidade quando a lei dispõe contrariamente à Constituição. Se na elaboração da lei não se observou a Constituição tem o Presidente da República, pelo princípio de independência de poderes, meios que a própria Constituição lhe assegura, lhe define, para evitar que essa lei tenha vigência: veta-a.

No caso concreto, o Presidente da República não vetou, nem sancionou, expressamente, nenhuma das duas leis, E a Constituição declara que quando isso ocorrer verifica-se a hipótese da sanção tácita. Parece-me até que o Presidente do Senado Federal, procurando uma solução para casos tais aplicou a providência da promulgação como única de que poderia lançar mão, porque a Constituição não diz o que se deve fazer, nesses casos. A Constituição declara que, quando o Presidente da República vetar a lei, o veto deverá ser submetido ao Congresso; e, se êste confirmar a lei o Presidente deverá promulgá-la em 48 horas; em não o fazendo, promulgá-la-á o Presidente do Senado. Mas, quando o Presidente da República não sancionar nem vetar não

diz a Constituição como se deve fazer. Era preciso, entretanto, alguma solução — e o Presidente do Senado applicou o dispositivo da promulgação por analogia.

No caso concreto, porém, não há inconstitucionalidade, por defeito na elaboração da lei. Seria preciso aprofundarmos estudo para explicar a finalidade da determinação constitucional. A razão da competência exclusiva traçada ao Presidente da República, da iniciativa de leis que importem em aumento de vencimentos — como daqueles que criem cargos em serviços existentes — inegavelmente só pode ser uma, e decorrente do contróle financeiro que tem S. Excia. dos recursos do Tesouro. Ora, aí, a Constituição estabelece que os dois poderes ajam em harmonia. Nem por dar ao Presidente da República a exclusividade da iniciativa, se admite possa pretender reduzir, restringir, limitar as funções do Poder Legislativo, nem tão pouco cercá-lo, quando essa iniciativa pretender a mesma coisa. Se o Presidente da República, entretanto tomando conhecimento de uma proposição votada, dispondo sobre matéria de sua exclusiva iniciativa, não a veta, evidentemente S. Excia. *a posteriori* terá concordado, terá exercido aquela função que a Constituição lhe teria atribuído.

Não vejo inconstitucionalidade, no caso. Pela sanção do Presidente da República — e foi o que eu disse, da vez passada — terá desaparecido o vício, o defeito na elaboração na mesma lei. Se o Presidente da República houvesse vetado a lei e o Congresso a houvesse aprovado, pergunto: o que ocorreria? Evidentemente — aí sim — essa lei seria inconstitucional, pela falha de sua elaboração. E não poderia entrar em vigor. Nesse caso sim caberia a intervenção do Judiciário, devidamente provocado, para declarar sua inconstitucionalidade, toda a vez que se pretendesse applicá-la, porque, o Poder Judiciário não declara, em tese, a inconstitucionalidade de uma lei; isso caberia ao próprio Poder Legislativo.

E' o que penso quanto à preliminar. Se estamos votando preliminar e mérito, conjuntamente, reedito, quanto a este, em seus termos exatos, o voto que proferi no referido mandado de segurança.

Antes de ler meu voto, desejo que o senhor Ministro Relator me informe em que termos foi o mandado concedido.

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes — “Julgo procedente o pedido, concedo a segurança e determino seja feita a reclassificação dos impetrantes no padrão O, condenando o impetrado nas custas.”

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — No mérito, Sr. Presidente, dou provimento, em parte, exatamente na conformidade do voto proferido no recurso de mandado de segurança n.º 1.293.

Compete às Caixas Econômicas, por força de legislação peculiar e de seus regimentos, organizar suas tesourarias e a classificação dos tesoureiros e ajudantes de tesoureiros se fará na conformidade do movimento dessas tesourarias e não todos no padrão O. Reedito, assim, o voto que proferi. Dou provimento, em parte, para haver como procedente o mandado, na conformidade, porém, do que dispuser o regime das Caixas Econômicas quanto à organização de suas tesourarias.

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes — V. Excia. dá licença para um esclarecimento?

Todos estes funcionários pertencem a uma mesma Caixa: a Caixa Econômica do Estado de São Paulo. Esta Caixa e a do Rio de Janeiro são as únicas que têm a arrecadação maior de dois milhões de cruzeiros. Por isso, a Caixa pretendeu reestruturá-los todos na letra O. Só não deu execução a essa reestruturação em virtude de ordem do Conselho Superior.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Então, meu voto não prejudicará o direito dos requerentes e servirá para esclarecer, porque lembro-me de que, na ocasião, se discutiu, aqui, uma organização que a Caixa Econômica deu às suas tesourarias.

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes — Eu acompanhei o voto de V. Excia. nesse sentido, achando que as Caixas eram obrigadas a aplicar a lei 403 e não a reestruturar nesta ou naquela letra. No caso presente, não fiz a restrição porque parece-me que estes funcionários tinham direito líquido e certo à reestruturação na letra O, pois pertencem à Caixa Econômica de São Paulo e, segundo declaração não contestada, foram reestruturados pela Caixa, A reestruturação só não entrou em vigor porque o Conselho Superior mandou suspendê-la.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Vejo que meu voto, na sua conclusão, abrange o caso, conforme V. Excia. o resume. Contudo, o que não quero é fixar um padrão determinado expressamente, retirando, assim à Caixa o exercício da atribuição regular de organizar suas tesourarias.

Meu voto é, portanto, êste; dou provimento em parte.

VOTO PRELIMINAR E MÉRITO

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Sr. Presidente, estou de inteiro acôrdo com o voto proferido pelo eminente Sr. Ministro Relator. Já tive oportunidade de pronunciar-me em caso análogo ao ora controvertido, concluindo pela constitucionalidade das Leis 403, de 1948, e 1.095, de 1950. As recorrentes argüem vício de inconstitucionalidade dessas leis no que concerne à sua elaboração, por entenderem que o Poder Legislativo, ampliando os termos da mensagem do Executivo, beneficiou, além dos tesoueiros do Ministério da Fazenda nela compreendidos, também os seus colegas dos outros Ministérios, bem como, os servidores de igual categoria lotados nos Serviços Autônomos. Não está em causa, portanto, qualquer inconstitucionalidade material das referidas leis, isto é, não se objeta que as mesmas encerrem disposições em antagonismo com a Lei Maior. Tanto o eminente Senhor Ministro Relator como o Senhor Ministro Sampaio Costa acentuaram que o Le-

gislativo não está jungido aos termos da proposta ou da mensagem do Executivo. Pode ampliá-la ou restringi-la, porque, se assim não fôra, o Parlamento sofreria indifarável e incompreensível restrição de seu amplo poder de editar as leis que julgar adequados.

Não vejo como negar ao Legislativo um grande elastério na elaboração das leis, não derivando nenhuma inconstitucionalidade de qualquer ou possível ampliação que, por acaso, faça na proposta do Executivo. Tenho para mim que as leis malsinadas tiveram tramitação regular; até mesmo, quanto à sanção.

O eminente Sr. Ministro Cunha Vasconcelos fêz reparo quanto a êste último aspecto dizendo que a Constituição sendo omissa, as leis em causa foram sancionadas pelo Presidente do Senado...

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — E' omissa nos casos em que o Presidente da República não sanciona nem veta em dez dias.

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Justamente nessa parte é que pretendo retificar o voto de V. Excia. A Constituição é expressa. Diz o artigo 70, da Seção V, do Capitulo II, do Titulo I:

Nos casos do artigo 65 a Câmara onde se concluir a votação de projeto envia-lo-á ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionara.

.....
§ 2.º Decorrido o decênio, o silêncio do Presidente da República, importará sanção.

.....
§ 4.º Se a lei não fôr promulgada no prazo de 48 horas pelo Presidente da República nos casos dos § 2.º e 3.º o Presidente do Senado a promulgará; e se êste o não fizer em igual prazo fá-lo-á, o Vice Presidente do Senado.

A Constituição não é portanto, omissa como afirmou o Senhor Ministro Cunha Vasconcelos. As leis impugnadas foram, nos termos do § 4.º, do artigo 70, promulgadas por quem deveria fazê-lo.

Esclareço esta circunstância à guisa de mais uma achega a fortalecer a re-

gularidade da tramitação das leis em tela.

Rejeito, Sr. Presidente, a preliminar de inconstitucionalidade.

E quanto ao mérito, nego provimento ao recurso.

VOTO

Arguição de inconstitucionalidade

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Disse eu neste Tribunal, em sessão de 28 de janeiro p.p., por ocasião do julgamento dessa mesmíssima arguição de inconstitucionalidade:

Acolho a arguição. Lê-se na Lei Básica, artigo 67, § 2.º que:

“Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado e dos Tribunais Federais, no que concerne aos respectivos serviços administrativos, compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das Leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, ao decurso de cada legislatura, a lei de fixação das forças armadas”.

Uni tibi id conceditur coeteris omnibus exclusis, é o que o preceito está dizendo, na hipótese, à autoridade executiva, como a indicar que ela, não mais ninguém, pode tomar iniciativa no concernente. Bem se houve o Constituinte. De certo todos os meus eminentes Pares conhecem, na história do Chile, o caso Balmacêda. Como ignorá-lo, se dêle se ocupou Nabuco? Há também, a respeito, a versão de don Júlio Bãnos Espinosas. Não encontro escusas para as tropelias do grupo do ditador Balmacêda. Mas ao princípio de tudo o que se relaciona com a Revolução Chilena de 1891, via-se ali um Parlamento em postura negligente, resgateando à Presidência da República os meios indispensáveis ao custeio da máquina administrativa negando-lhe impostos, orçamentos etc. Daria no mesmo se êsse Parlamento desandasse a aumentar a despesa sem atentar para as possibilidades do Tesouro Público, sem ocultar o responsável pela marcha da Administração.

Para impedir semelhantes práticas com seu cortejo de conseqüências funestas, nosso Legislador Maior em situações como a de que se ocupam êstes autos, recorreu à medida constante do prefalado art. 67, § 2.º.

Recalcitrando o Parlamento sua Lei resultará *sine virtute operandi*. Isso se aplica à Lei n.º 1.095, de 1950, Lei em que estaqueia a impetração. Não resultou, o aumento de vencimentos em serviços existentes da mesma constante, de iniciativa do Presidente da República. A pretexto de interpretar a Lei número 403, de 1948, dois anos mais tarde surge a Lei n. 1.095 de iniciativa da Câmara dos Deputados, elevando remuneração de servidores da Caixa Econômica Federal não cogitados pela mensagem presidencial de referência ao projeto que se tornara Lei n.º 403.

Evidente a invasão de competência, a usurpação de funções privativas, a infringência do prefalado preceito constitucional.

Ilíquidos os direitos postulados, pois que assentes em Lei inconstitucional. Casso, em consequência, a segurança concedida.

Dou provimento ao recurso.

VOTO-MÉRITO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Rejeitada a arguição de inconstitucionalidade, pôsto à margem o óbice da inconstitucionalidade, é mandar reestruturar de acôrdo com a movimentação de valores.

VOTO-MÉRITO

O Sr. Ministro Mourão Russel — No mérito, acompanho integralmente o voto do Sr. Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Não se deu pela preliminar de incompetência do juízo *a quo*, por unanimidade. No mérito, desprezada a arguição de inconstitucionalidade, vencido o Se-

nhor Ministro Djalma da Cunha Melo, negou-se provimento ao recurso, contra os votos do Sr. Ministro Cunha Vasconcelos, em parte e do Senhor Ministro Djalma da Cunha Melo *in totum*.

Não tomaram parte no julgamento, por motivo justificado, os Srs. Ministros Cândido Lobo e Elmano Cruz. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Macedo Ludolf.