ELABORAÇÃO DAS LEIS — INICIATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA — SERVIDORES DE AUTARQUIAS

— O preceito constitucional que condiciona à iniciativa do Presidente da República as leis que aumentem vencimentos não abrange os servidores das autarquias.

— Se o Presidente da República deixou de vetar a lei, a falta de iniciativa fica suprida.

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

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Caixa Econômica Federal de Minas Gerais *versus* Abel Camargo e outros
Recurso extraordinário n.º 20.700 — Relator: Sr. Ministro NELSON HUNGRIA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário 20.700, trazidos a plenário para julgamento da matéria constitucional, acorda o Supremo Tribunal Federal, unânimemente, rejeitar a arguição de inconstitucionalidade das leis ns. 403, de 24 de setembro de 1948 e 1.095, de 3 de maio de 1950, na conformidade das precedentes notas taquigráficas integrantes da presente decisão.

Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 22 de setembro de 1952. — *José Linhares*, Presidente — *Nelson Hungria*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Foi o seguinte o relatório que apresentei à egrégia Primeira Turma:

COMENTÁRIO

INICIATIVA DE LEIS SÔBRE SERVIDORES DE AUTARQUIAS. A SANÇÃO COMO SUPRIMENTO DA INICIATIVA

O acórdão do Supremo Tribunal Federal no recurso extraordinário n.º 20.700, do Distrito Federal, constitui, sob ângulo mais restrito, um desenvolvimento do tema versado na representação n.º 164, de Santa Catarina, em que, unânimemente, se firmou a exegese do art. 67, § 2.º, da Constituição. Decidindo êsse último caso, conceituou o nosso mais alto órgão judiciário a regra de prioridade do Poder Executivo na iniciativa de projetos de aumento de vencimentos em cargos públicos e proclamou a limitação do direito de emenda dos membros do Congresso. Em comentário que, despretenciosamente, acostei a tão alta e erudita lição de Direito Constitucional, tive ensejo de manifestar-me de acôrdo com a hermenêutica esposada pelos eminentes ministros (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 28, págs. 51-70).

A decisão ora apreciada envolve a interpretação do alcance do mesmo dispositivo, já agora com o propósito de tracejar-lhe as fronteiras em relação aos serviços públicos descentralizados. Não mais se cuida da capacidade emendativa do Congresso, em função de projeto

"O que se discute no presente recurso extraordinário é a mesma questão que se debate no recurso extraordinário n.º 19.193, isto é, a extensão da lei n.º 403, de 24 de setembro de 1948, às autarquias federais, conforme veio a entender, interpretativamente, a lei n.º 1.095, de 3 de maio de 1950. A diferença é que, no presente recurso, a recorrente é a Caixa Econômica Federal de Minas Gerais e recorridos os seus Tesoureiros e Ajudantes de Tesoureiros, enquanto no recurso número 19.193, a recorrente é a Caixa Econômica Federal do Rio de Janeiro e recorridos os respectivos Tesoureiros e Ajudantes de Tesoureiros. No presente recurso, alega-se que o acórdão recorrido, do Tribunal Federal de Recursos, confirmatório de decisão da Segunda Vara dos Feitos da Fazenda Pública do Estado de Minas, concessiva de mandado de segurança aos recorridos, vulnerou os arts. 67, § 2.º e 141, § 24, da Constituição, pois tanto importa reconhecer validade às referidas leis ns. 403 e 1.095, esta interpretativa daquela, elaboradas em franco desacôrdo com o citado art. 67, § 2.º, desde que ampliavam vencimentos além dos têrmos da mensagem ou anteprojeto do Poder Executivo. Segundo tal mensagem ou anteprojeto, cuja publicação foi feita no *Diário do Congresso* de 12 de junho de 1948, o aumento de vencimentos sòmente abrangia os Tesoureiros e Ajudantes de Tesoureiros do Serviço Público Federal, discriminadamente nos vários Ministérios. No entanto, a lei n.º 403, no seu art. 2.º, última parte, estendeu o benefício aos Tesoureiros e Ajudantes de Tesoureiros dos "serviços autônomos", e a lei n.º 1.095, a pretexto da interpretação da lei n.º 403, declarou incluídas em tais "serviços autônomos" as autarquias federais. Nas

---

de iniciativa exclusiva do Presidente da República, mas de considerar desnecessária a participação do Executivo para a movimentação do processo legislativo.

É sabido que os constituintes de 1946 não primaram pela exatidão terminológica em matéria administrativa. Os vocábulos técnicos, já estratificados na doutrina e na lei ordinária, assim como na uniformidade consagrada da jurisprudência, foram utilizados com despreocupada imprecisão. Daí a necessidade de se construir, pela exegese ampliativa, a generalização de determinados preceitos, segundo o verdadeiro sentido que lhes pertence, tanto na tradição, como no sistema constitucional.

Às expressões "cargo público", repetidamente figurantes no texto constitucional, tem sido atribuído pelo legislador ordinário, assim como pelos juízes e administradores, um senso lato, de modo a compreender tôdas as formas de prestação de serviço ao Estado, salvo quando, por sua natureza, sejam incompatíveis com tal generalidade.

Quando proibe a Constituição aos deputados ou senadores, desde a posse, a ocupação de *cargo público* do qual possam ser demitidos *ad nutum* (art. 48, II, letra *b*), ou quando torna os *cargos públicos* acessíveis a todos os brasileiros (art. 184), ou, ainda, veda a acumulação de quaisquer *cargos* (art. 185), é notório e pacífico o entendimento de que a alusão supera o sentido estatutário do têrmo e abrange tôda e qualquer forma de função pública, inclusive as existentes em autarquia.

Sob êsse aspecto, portanto, o art. 67, § 2.º, comportaria, igualmente, interpretação ampla, quando se refere à criação de "empregos" em serviços existentes e ao aumento de vencimentos. A atribui-

suas razões, a recorrente procura demonstrar que os "serviços autônomos" exorbitavam da mensagem do Poder Executivo; mas, ainda que assim não se entendesse, não podiam compreender as autarquias. Uma coisa é "serviço autônomo", decorrente de mera descentralização burocrática, e outra coisa é autarquia decorrente de descentralização administrativa.

Teria igualmente o acórdão recorrido desatendido ao pressuposto constitucional de liquidez e certeza do direito pleiteado pelos recorridos, eis que êstes não podem ser considerados funcionários de "serviço autônomo" e, além disso, não interpuseram os cabíveis recursos administrativos contra qualquer ato que lhes tivesse negado a equiparação que pretenderam perante a lei n.º 1.095.

Os recorridos contrarrazoaram a fls. 188, e a fls. 201, oficiou o Dr. Procurador Geral da República, opinando pelo conhecimento do recurso, pois o acórdão recorrido teria violado o art. 67, § 2.º, da Constituição, ao dar validade às leis ns. 403 e 1.095 e acrescentando que o presente caso nada mais é do que a reprodução do caso de representação n.º 164, embora se projete na esfera federal, tendo o Supremo Tribunal, ao julgar a dita representação, decidido da inconstitucionalidade da lei que, em matéria de aumento de vencimentos, prescinda da iniciativa do Poder Executivo ou ultrapasse os têrmos do respectivo anteprojeto.

E' o relatório."

Meu voto foi o seguinte:

"Apresentando-se a questão de inconstitucionalidade de lei, proponho sejam os autos remetidos ao Tribunal Pleno, para resolvê-la. E como o recurso extraordinário n.º 19.193, de que sou também Relator, versa matéria perfei-

---

ção do Presidente da República para iniciativa nessa esfera legislativa não se deve dissociar do art. 65, n.º IV, que inclui na competência do Congresso Nacional a de criar e extinguir cargos públicos e fixar-lhes os vencimentos.

Desde que se considere competente o Poder Legislativo para dispor sôbre cargos em autarquias federais (e a decisão do Supremo Tribunal Federal admitiu, tàcitamente, essa solução), não parece adequado entender diversamente, sôbre a mesma matéria, quanto à competência exclusiva do Poder Executivo para a iniciativa das leis a serem votadas pelo Congresso.

E' certo que a Constituição foi indigente em suas referências às entidades autárquicas, no entanto, tão numerosas à época de sua elaboração. Quando a elas se reportou, fê-lo equìvocamente, parecendo desconhecer-lhe até mesmo a natureza jurídica de pessoa de direito público. Em mais de um passo (art. 48, I, letra *a;* art. 48, I, letra *b*), alude a "pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou sociedade de economia mista", como se a primeira categoria não abrangesse a segunda e se limitasse aos órgãos da administração direta do Estado.

Não se pode questionar que as autarquias, dotadas de personalidade própria e de autonomia econômica e financeira, devem usufruir de flexibilidade na formação de seus quadros funcionais. A idéia de auto-suficiência relativa, que é ínsita à noção do ente autárquico, não se compadece com os freios legislativos aplicados aos órgãos diretos da administração pública.

tamente idêntica, devem ser apensados os respectivos autos para serem objeto de um só julgamento".

Por votação unânime, foi deliberado remeter os autos ao Tribunal Pleno, para julgar a matéria constitucional suscitada.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Hungria (Relator) — A questão que tem de ser resolvida precìpuamente é a de saber *se o art. 67, § 2.º, da Constituição, que condiciona à iniciativa do Presidente da República as leis que aumentem os vencimentos correspondentes a empregos em "serviços existentes", abrange os empregos nas autarquias*. Tenho para mim que a resposta não pode deixar de ser *negativa*. As autarquias têm administração financeira própria, autônoma, e, portanto, nenhuma iniciativa pode ter o Presidente da República quanto aos vencimentos de seus funcionários. No caso vertente, a mensagem ou proposta presidencial referia-se ao aumento de vencimentos dos Tesoureiros e Ajudantes de Tesoureiros dos Ministérios da Fazenda; Viação e Obras Públicas; Justiça e Negócios Interiores; Trabalho, Indústria e Comércio; Marinha e Aeronáutica. O Congresso entendeu, primeiramente, de estender o aumento aos Tesoureiros e Ajudantes de Tesoureiros dos "serviços autônomos", conforme se vê da lei n.º 403, de 1948, e, a seguir, em lei interpretativa, a de n.º 1.095, de 1950, declarou que entre os "serviços autônomos" se compreendiam as autarquias. Pode duvidar-se da constitucionalidade da extensão aos "serviços autônomos" e negar-se que a êstes sejam equiparáveis as autarquias, pois aquelas são repartições que apenas se destacam da

---

O reconhecimento dessa verdade deve, porém, *data venia*, levar a outra conclusão que melhor se amolda àquele tipo de gestão descentralizada dos serviços públicos. Longe de se excluir a intervenção do Poder Executivo no processo de criação de cargos em autarquias e da fixação dos respectivos vencimentos, melhor seria, ao contrário, definir-lhe a exclusividade de ação.

Nesse particular, o legislador ordinário traçou, em norma especial permanente, o critério apropriado. Dispõe o art. 33 da Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948:

"Os vencimentos dos dirigentes e dos empregados das autarquias federais serão fixados por ato do Poder Executivo".

Nesse sentido sempre se orientou o nosso direito positivo, com poucas exceções, entre as quais a Lei n.º 1.095, cuja constitucionalidade foi proclamada pelo Supremo Tribunal Federal, no caso em exame. Os atos referentes ao pessoal das autarquias sempre se colocaram na esfera do Poder Executivo, cabendo, apenas, ao legislador a fixação de princípios gerais, como, por exemplo, a regra da igualdade de vencimentos entre cargos na administração direta da União e em suas autarquias (decreto-lei n.º 5.527, de 28 de maio de 1946).

O defeito principal da Lei n.º 1.095, de 1950, está em haver invadido a competência estabelecida em lei anterior que consagrara o princípio da fixação de vencimentos dos servidores de autarquias federais, mediante ato do Poder Executivo.

À lei deve caber, com referência às autarquias, o papel definidor da política geral em matéria de administração do pessoal, de modo a conservar a sistemática da função pública *lato sensu*, deixando, porém,

repartição interna dos Ministérios, realizando uma simples descentralização *burocrática* e sem personalidade jurídica própria, enquanto as autarquias representam uma descentralização *administrativa* e são autênticas pessoas jurídicas de direito público com patrimônio próprio e autonomia administrativa. *Em relação aos "serviços autônomos", seria imprescindível a iniciativa do Poder Executivo,* no que concerne ao assunto de vencimentos, embora houvesse a ponderar que a lei n.º 403 não fêz mais do que admitir como *corolário necessário* a extensão do aumento aos Tesoureiros e Ajudantes de Tesoureiros dos "serviços autônomos"; *mas para a extensão da medida a idênticos funcionários das autarquias, não estava o Congresso, de modo algum, adstrito à dita iniciativa.* E' certo que em face da lei institucional dos recorrentes, o aumento de vencimentos de seus funcionários cabe à deliberação de seus Conselhos Administrativos, mas semelhante lei é ordinária e a todo tempo pode ser alterada por outra lei ordinária.

Ocorre, por demais, o seguinte: *se o Presidente da República deixou de vetar as leis em questão dentro no prazo constitucional, sacionou-as tàcitamente, aderindo,* portanto, *a posteriori,* ao critério de extensão que ora é impugnado. *A ratificação tácita supriu a falta de iniciativa.* Profunda, por isso mesmo, é a diferença entre o presente caso e o da reclamação n.º 164, do Estado de Santa Catarina, decidida recentemente por êste Supremo Tribunal Federal. * No último caso, fôra desatendida a con-

---

ao critério do Poder Executivo a composição dos quadros e a determinação dos padrões específicos de retribuição.

Desde que se conceda, porém, a premissa de que incumbe ao Poder Legislativo, no desempenho da atribuição constante do art. 65, n.º IV, criar e extinguir cargos em autarquias, ou fixar-lhes os vencimentos, em lei especial, não vemos, *data venia,* como se possa, paralelamente, recusar a competência privativa do Presidente da República para a iniciativa dessas leis, quando visem a uma das hipóteses previstas no art. 67, § 2.º, ou seja, quando "criem empregos em serviços existentes", ou "aumentem vencimentos".

2 — O aresto do Supremo Tribunal Federal considerou, ainda, outra circunstância relevante, como fundamento de voto da maioria dos eméritos julgadores. Complementando, também, nesse passo, a exegese constitucional configurada a propósito da representação n.º 164, aceitou a ausência de veto presidencial como forma retardatária de iniciativa.

Em trabalho anterior, ousei antecipar minha opinião a respeito do assunto, então pendente de manifestação do colendo tribunal, pronunciando-me pela forma seguinte:

"A sanção do Presidente da República poderá fazer convalescer o projeto ampliado pelo Congresso além dos têrmos da proposta inicial? A aquiescência final do Poder Executivo sanará o vício da elaboração da lei, suprindo a ausência de iniciativa? O argumento afirmativo mereceu o endôsso do ministro Cunha Vasconcelos, em seu voto no recurso de mandado de segurança n.º 1.105 e foi sustentado por Carvalho Santos e João de Oliveira Filho. Haveria, no caso, uma ratificação pelo

---

* NOTA DA RED.: Publicado na *Revista de Direito Administrativo,* vol. 28, pág. 51; idem à pág. 71, o acórdão do T. F. R., sôbre o mesmo assunto.

dição, que era indiscutìvelmente necessária, da iniciativa do Chefe do Executivo e êste veio a opor, formalmente, o seu voto.

Isto pôsto, não reconheço a inconstitucionalidade das leis n.º 403, de 1948, e 1.095, de 1950.

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Sr. Presidente, também concluo pela constitucionalidade da lei. Há, principalmente, um argumento, a meu ver, salientado pelo Sr. Ministro Relator, que me leva à convicção de que a iniciativa do Presidente da República devia ser estranha ao aumento de vencimentos dos Tesoureiros, e é o seguinte: a lei que, anteriormente regia — e ainda rege em alguns particulares — a administração das Caixas Econômicas entregava a fixação dos vencimentos dos funcionários ao Conselho Administrativo. De sorte que, tendo sido êsses vencimentos, por deliberação de uma lei, entregues ao Conselho Deliberativo, nada impedia que, por outra lei, como salientou o Sr. Ministro Relator, entendesse o Congresso que êsses vencimentos podiam ser alterados, equiparando-os aos Tesoureiros que faziam parte, da mensagem do Sr. Presidente da República.

Não era, portanto, indispensável nem necessário, que o Sr. Presidente da República discriminasse, na mensagem, êsses Tesoureiros e Ajudantes de Tesoureiros, de vez que o próprio Congresso já tinha anteriormente, por iniciativa sua, entregue ao Conselho Administrativo das Caixas a fixação dos vencimentos.

Não estou integralmente de acôrdo com o voto do Sr. Ministro Relator, com relação a organização tìpicamente autárquica das Caixas Econômicas, *data venia* de S. Excia., porque há um dispositivo especial relativamente a essas Caixas, que torna o Govêrno fiador dos depósitos ali feitos, o que não acontece com as instituições autárquicas.

O Sr. Ministro Nelson Hungria (Relator) — Mas, nem por isso desaparece

---

Presidente da República da matéria estranha à sua iniciativa, uma forma *a posteriori* do exercício da competência constitucional de propositura da lei.

O argumento, embora engenhoso, não parece, contudo, compatível com o elemento formal que distingue as várias fases do processo legislativo. A iniciativa e a sanção são etapas da elaboração da lei, correspondendo aos momentos inicial e final do seu nascimento. Mas, se o poder de iniciativa é amplo, dentro nos limites de seu exercício, a sanção representa a anuência do Presidente da República com o projeto de lei, não podendo alterar-lhe a substância, ou a validade, em relação aos momentos anteriores.

O art. 70 da Constituição admite o veto presidencial quando o projeto de lei fôr, no todo ou em parte, inconstitucional, ou contrário aos interêsses nacionais. Verificado, assim, um vício na elaboração legislativa que o torne inconstitucional, não se inclui na competência do Presidente da República a faculdade corregedora de *validar o inválido, de constitucionalizar o inconstitucional*".[1]

Diverso foi, porém, o pronunciamento de alguns dos eminentes ministros que honram o superior colégio judiciário. Reforçando o pri-

---

1 Ver *Revista de Direito Administrativo*, vol. 28, ps. 68-69.

a autonomia das Caixas Econômicas; elas não têm ligação com nenhuma repartição, não há recurso das decisões do seu Presidente para qualquer Ministério.

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Estou integralmente de acôrdo com o Sr. Ministro Relator, porém, em relação à outra parte do seu voto. Não estou convencido de que se trate de uma instituição autárquica devido a esta restrição, mas em que seja um organismo autônomo, concordo com o Sr. Ministro Relator.

Nestas condições, também rejeito a argüição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Senhor Presidente, parece-me que ao caso não pode ser aplicado o art. 67, § 2.º, da Constituição, que é a base da presente argüição de inconstitucionalidade da lei. O art. 67, § 2.º, refere-se à iniciativa, que é exigida pela Constituição, por parte do Presidente da República, em relação às leis que aumentam os vencimentos dos empregos públicos.

Ora, no caso, não se trata de empregos públicos federais, no sentido estatutário e no sentido em que a expressão é usada pela Constituição. E' verdade que os empregados das Caixas Econômicas Federais são considerados funcionários públicos, mas para certos fins, por exemplo, para efeitos penais, porque, aí, a equiparação está feita expressamente no Código Penal (parágrafo único do art. 327). Se a lei, para determinados fins, faz a equiparação, é porque reconhece a não equivalência dos dois conceitos.

Acresce que, no caso, a lei não foi vetada pelo Poder Executivo. Daí parecer-me que, por duas razões, não pode ser aplicado, à espécie, o precedente de Santa Catarina, invocado pelo eminente Dr. Procurador Geral da República. E' que, ali, em primeiro lugar, se tratava de "empregos públicos", no seu próprio sentido, pagos pelo Tesouro do Estado e não se trata, aqui, disto; em segundo lugar, ali, houve o veto e aqui não, pa-

---

meiro fundamento pelo qual declaravam constitucionais as leis impugnadas, quatro dos ilustres juízes enfrentaram, diretamente, o problema.

Disse o relator no feito, Ministro Nelson Hungria:

"Se o Presidente da República deixou de vetar as leis em questão, dentro no prazo constitucional, sancionou-as tàcitamente, aderindo, portanto, *a posteriori*, ao critério da extensão que ora é impugnado. *A ratificação tácita supriu a falta de iniciativa*".

Também o Ministro Luís Gallotti renovou o raciocínio:

"... quando fôsse exigível a iniciativa, a falta de veto teria suprido a falta de iniciativa, porque importa numa sanção, embora tácita, mas numa verdadeira sanção.

Parece-me que essa concordância inequívoca, embora tácita, supriria a iniciativa, se exigível; dar-se-ia *a posteriori*, o que, a rigor, se deveria ter dado *a priori*".

Não discreparam dêsse diapasão os votos dos Ministros Hahnemann Guimarães e Orosimbo Nonato. Para o primeiro dos ilustres mestres "o Poder Executivo deixando que as leis chegassem à plena eficiência — por não as haver vetado — mostrou que apoiava o ato do Poder Legislativo, mostrou que o ratificava".

Enquanto o segundo esclareceu:

"Também concordo com os eminentes colegas em que a aprovação, ainda que tácita, do Executivo, dispensaria a iniciativa discutida".

recendo-me que, quando fôsse exigível a iniciativa, *a falta do veto teria suprido a falta de iniciativa*, porque importa numa sanção, embora tácita, mas numa verdadeira sanção, dado que a promulgação se torna forçosa, uma vez decorrido o decêndio em que o projeto poderia ser vetado (§§ 2.º e 4.º do artigo 70 da Constituição). O § 2.º diz expressamente que, decorrido o decêndio, o silêncio do Presidente da República importará sanção. E o § 4.º torna obrigatória a promulgação pelo Presidente do Senado em 48 horas, se o Presidente da República não a fizer neste prazo, ou pelo Vice-Presidente do Senado, se o seu Presidente não o fizer em igual prazo.

Bombard, em notável monografia sôbre o veto, estuda muito bem a diferença que há entre o veto no sistema inglês e o veto no sistema americano, que é o nosso; no sistema inglês é uma prerrogativa, cujo não uso se considera homenagem ao povo representado no Parlamento, enquanto que, no sistema americano, corresponde a um dever a ser cumprido sempre que se verifique uma das hipóteses em que a Constituição o recomenda (ser o projeto inconstitucional ou contrário aos interêsses nacionais). Deixando de vetar, o Presidente da República tàcitamente sancionou a lei, nos têrmos do citado § 2.º do art. 70 da Constituição, aprovou-a e, assim, já não se pode argüir a sua falta de iniciativa em relação àquilo que veio a aprovar.

Parece-me que essa concordância inequívoca, embora tácita, supriria a iniciativa, se exigível; dar-se-ia "a posteriori" o que, a rigor, se deveria ter dado "a priori".

Surgiria, entretanto, outra dúvida: não se tratando de empregos públicos pròpriamente ditos, mas de funcionários das Caixas Econômicas Federais, poderia uma lei federal dispor sôbre os seus vencimentos? Se esta dispõe a organização das Caixas, como bem acentuou o Sr. Ministro Relator, penso que também pode disciplinar a remuneração dos respectivos empregados.

A unanimidade de vozes tão magnas, que aliam à altitude dos postos a eminência do saber, não me impedem, porém, de persistir em minha convicção primitiva. Embora reverente à autoridade dos opinantes, não me convenci de haver transitado em êrro quando me coloquei, no trecho acima transcrito, em divergência com a conceituação preferida pelos eméritos magistrados.

Não me parece que a sanção, tácita ou expressa, possa suprir a falta de iniciativa, isto é, que se entenda exercido *a posteriori* o requisito que a Constituição exige seja manifestado *a priori*. Iniciativa e sanção não se confundem, nem no tempo, nem na essência, embora originários da mesma pessoa. São momentos autônomos e inconfundíveis do processo legislativo, que se sucedem, tendo de intermédio a intervenção congressional.

O projeto de lei que transitou sem a iniciativa obrigatória do Presidente da República, nos casos de sua exclusiva competência, está viciado de inconstitucionalidade, visto que violou norma expressa e categórica do Estatuto Maior. A vontade, ou a omissão, do Presidente da República, não pode, por intermédio do bálsamo da sanção, remediar o defeito de nascença. A inconstitucionalidade da lei, embora não declarada pelo Presidente da República, no instante adequado, pode sempre ser proclamada pelo Poder Judiciário.

Ainda que fôsse aquela a intenção manifesta, e não sòmente presumida, do Chefe do Poder Executivo, ela seria inoperante, porque

Se houve excesso, se, em certos casos, de caixas deficitárias, em alguns Estados, se concedeu equiparação que importa em padrões desmesuradamente altos que elas não podem suportar, o que cabe é a correção da lei pelo Poder competente — o Legislativo — dado que a Constituição só assegura a irredutibilidade de proventos dos magistrados.

Estou de acôrdo com o voto do eminente Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, a Caixa Econômica é uma autarquia, cujo regime está definido no decreto n.º 24.427, de 19 de junho de 1934; é uma seção autônoma da Administração pública federal. Assim, não me parece que a êste departamento autônomo se possa aplicar a norma estabelecida no art. 67, § 2.º, da Constituição, onde se requer a iniciativa do Presidente da República para o aumento de vencimentos em serviços públicos existentes. Quer a Constituição, sem dúvida, referir-se aos "serviços públicos federais centralizados", que constituem pròpriamente a Administração pública, e não aos *officia fisci*, isto é, os departamentos da Administração pública descentralizados.

Mas, ainda que assim não fôsse, ainda que se entendesse que era mister a iniciativa do Presidente da República, não me parece que o Congresso esteja prêso aos limites dessa iniciativa. E' necessário que haja provocação do Poder Executivo, que o Poder Executivo provoque o Legislativo, mas o Legislativo pode ampliar essa iniciativa, não está limitado aos têrmos em que o aumento foi proposto; *a iniciativa é do Executivo, mas a função pertence ao Legislativo e, provocado pelo Poder Executivo, pode aumentar os vencimentos, em quaisquer serviços; mantendo-se, originàriamente, nos limites da iniciativa, pode ampliá-la, sem dúvida.*

Mas, ainda que se entendesse necessária a iniciativa do Poder Executivo e ainda que se entendesse que a ela se devia adstringir o Poder Legislativo, na elaboração da lei, no caso, há uma circunstância que não pode ser posta em olvido: é que o Poder Executivo não vetou a lei e, assim, *desde que o Poder Executivo não exerceu o seu poder de veto, ratificou as leis* 403, *de* 24 *de setembro de* 1948, *e* 1.095, *de* 13 *de maio*

---

intempestiva. "Os trâmites de elaboração das leis são *irreversíveis*" ensina, modelarmente, Pontes de Miranda. [2] A época própria para a iniciativa presidencial é, òbviamente, no início da criação legislativa, e não em seu término.

O privilégio da iniciativa visa a resguardar o interêsse da administração, facultando estudos prévios sôbre a conveniência e a repercussão da medida cogitada. Quando a Constituição confiou ao Presidente da República o monopólio da propositura de determinados projetos de lei, a êle se endereçou como Chefe do Poder Executivo, e, portanto, como dirigente supremo da Administração federal.

Quando usa o poder constitucional de sanção ou de veto, o Presidente da República investe-se, porém, em outras prerrogativas que são menos do Chefe do Poder Executivo do que daquela figura especial que Rafael Bielsa caracterizou, em obra recente, como de "colegislador". [3] E' no plano político, e não no administrativo, que se coloca a faculdade de

---

2 Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, p. 122.
3 Rafael Bielsa, *Compendio de Derecho Publico*, 1952, vol. I, p. 237.

de 1950, que classificaram as Tesourarias das Repartições subordinadas ao Ministério da Fazenda e as Tesourarias de todos os serviços autônomos. *A ratificação também pode ser tácita; a ratificação não precisa ser expressa.* O Poder Executivo, deixando que as leis chegassem à plena eficácia — por não as haver vetado — mostrou que apoiava o ato do Poder Legislativo, mostrou que o ratificava.

Assim sendo, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator, rejeitando a argüição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Sr. Presidente, também rejeito a argüição de inconstitucionalidade, nos têrmos do voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente, também estou de acôrdo com o voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, tenho por induvidoso ser inaplicável à espécie o art. 67, § 2.º, da Constituição federal, por entender que a hipótese não abrange os casos das autarquias, cujos servidores só se equiparam a funcionários públicos em casos expressos em lei, entre os quais não está o dos autos.

Também concordo com os eminentes colegas em que *a aprovação, ainda que tácita, do Executivo, dispensaria a iniciativa discutida.*

E' exato que, a meu ver, não pode o Congresso ampliar exageradamente a proposta do Executivo, sob pena de que a inovação importe dispensar a iniciativa, como provou, em brilhante voto, o eminente Sr. Ministro Mário Guimarães. Mas, a hipótese dos autos dispensa a discussão dêsse tema. Será duvidoso, talvez, que possa o Congresso fixar os estipêndios versados. Mas esta dúvida também não leva a declarar inconstitu-

---

censurar as opções realizadas pelo Congresso, dando-lhes ou não fôrça de executoriedade.

Gaetano Azzariti, presidente honorário da Côrte de Cassação Italiana, reflete, com propriedade, essa dualidade de situações, quando assinala "che la *sanzione* è un atto che il Capo dello Stato compie non come capo del potere esecutivo, ma come organo del potere legislativo". [4]

Não há, portanto, confundir a manifestação do Presidente da República, como iniciador do projeto de lei e a sua interferência final, sancionando ou vetando o resultado da tramitação legislativa. Se tal distinção se impõe quando a ação do Congresso alargou, impròpriamente, a proposta do Executivo, com maior cópia de razões terá de prevalecer, quando inexistiu qualquer proposição inicial, ou seja, quando faltou, de modo total, a iniciativa exigida na Constituição.

Com todo o respeito devido à expressiva decisão do Supremo Tribunal Federal, atrevo-me a perseverar no ponto de vista de que a sanção tácita ou expressa não tem fôrça, nem adequação, para suprir a iniciativa ausente ou excedida. O projeto de lei elaborado sem a observância de requisito inicial indispensável é inconstitucional e não mais se poderá purificar pela vontade inequívoca, ou pela inadvertência da autoridade sancionadora.

CAIO TÁCITO

4 Gaetano Azzariti, *Problemi attuali di Diritto Costituzionali*, 1951, p. 11.

cional a lei. Assim, rejeito a argüição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, também repilo a argüição de inconstitucionalidade.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Rejeitada a arguição de inconstitucionalidade, os autos voltam à turma julgadora para o julgamento do recurso, unânimemente.

Impedidos os Srs. Ministros Mário Guimarães e Rocha Lagôa.

Deixou de comparecer o Exmo. Senhor Ministro Edgar Costa, por se achar afastado em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, sendo substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Afrânio da Costa.