VETO — PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER JUDICIÁRIO — AUMENTO DE VENCIMENTOS DE FUNCIONÁRIOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

— É inconstitucional o veto oposto pelo Governador do Estado ao projeto de lei que resultou da iniciativa do Tribunal de Justiça visando à situação do pessoal de sua Secretaria.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Estado de São Paulo *versus* Francisco Rodrigues Sette e outros
Apelação n.º 60.275 — Relator: Sr. Desembargador
AUGUSTO NERI

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 60.274, da comarca da Capital, em que são apelantes, a Fazenda do Estado e o juízo *ex-officio*, e apelados, Francisco Rodrigues Sette e outros: Acordam os Juízes do Tribunal de Justiça do Estado, por maioria legal de votos, e em sessão plenária, julgar inconstitucional o veto oposto pelo Sr. Governador do Estado, ao projeto de lei n.º 1.111, aprovado em terceira discussão em 9 de novembro de 1950, conforme se vê do *Diário da Assembléia*, de 10 de novembro dêsse mesmo ano, determinando, portanto, a devolução dêstes autos à egrégia Câmara Civil, para decidir a hipótese como fôr de direito e abstração feita do aludido veto.

A hipótese é a seguinte: o Tribunal de Justiça de São Paulo, no uso da prerrogativa que lhe concede o art. 55, alíneas *b* e *g* da Constituição do Estado, aprovou e encaminhou à Assembléia Legislativa, em 16 de junho de 1950, uma proposta de reforma do quadro de funcionários de sua secretaria, com classificação, padrões de vencimentos e denominações constantes de tabelas anexas. Essa proposta foi aprovada pela Assembléia, mas o Sr. Governador do Estado, em mensagem n.º 406, de 7 de dezembro de 1950, opôs veto parcial à lei votada. Êsse veto foi mantido, por haverem votado, pela sua rejeição, apenas 24 senhores deputados, em sentido contrário ao voto de 22 outros. Discute-se nestes autos, a constitucionalidade dêsse veto.

O Estado de São Paulo, respeitando os princípios básicos estatuídos na Constituição federal de 8 de setembro de 1946, adotou a tripartição, harmonia e independência de poderes. Dentre êsse sistema deu ao Poder Judiciário a garantia de sua autonomia administrativa que se caracteriza pela organização de sua secretaria e serviços auxiliares. Exigindo, porém, essa organização, a criação de cargos e a fixação de vencimentos respectivos, com a necessária autorização de despesa, depende, para se tor-

nar efetiva, de lei votada pela Assembléia Legislativa, mediante proposta do Poder Judiciário. Essa proposta corresponde, sem dúvida, à iniciativa na elaboração da lei. Castro Nunes fala em "iniciativa", pois a isso equivale propor ao Legislativo, a criação, supressão de empregos e fixação dos respectivos vencimentos (*Teoria e Prática do Poder Judiciário*, ed. de 1934, pág. 113). Temístocles Cavalcânti é, também, incisivo quando afirma que se trata de matéria da iniciativa dos Tribunais, cabendo ao Legislativo examinar-lhe apenas, o aspecto financeiro (*Constituição Federal Comentada*, págs. 315-316). E' o mesmo, o pensamento de Araújo Castro (*Nova Constituição Brasileira*, página 190). Nesse mesmo sentido, recente decisão do egrégio Supremo Tribunal Federal, conforme se vê do *Diário da Justiça*, da União, de 9 de maio de 1952, págs. 3.685-87 que, pela palavra brilhante do Ministro Mário Guimarães, afirmou: "o poder de emendar é corolário do poder de iniciativa; logo, onde falta o poder de iniciativa, falta a competência para emendar. E, se reconhecermos essa competência, há de ter ela limites que não desvirtuem o poder privativo".

Se o Legislativo não pode emendar a proposta do Tribunal de Justiça no tocante à organização de sua secretaria, ficando restrito o seu poder, à concessão de despesa, é evidente que ao executivo não cabe a faculdade de vetar a lei que houver sido aprovada em conseqüência da proposta dos Tribunais. Temístocles Cavalcânti, examinando especìficamente o assunto, disse que a intervenção do Presidente da República, no processo Legislativo tem o mesmo significado, a mesma expressão que se deve atribuir à intervenção do Legislativo em matéria tão ìntimamente ligada às prerrogativas do Judiciário, (Ob. cit., pág. 316).

Não havia necessidade de um dispositivo específico proibindo o veto, para que êle não pudesse ser exercido. Basta considerar que, na espécie, refoge, êle, à sua finalidade e fere um princípio constitucional. O veto destina-se a coibir eventuais abusos do Parlamento que, por sua natureza, pela forma de sua composição e pelo papel que desempenha, muitas vêzes é levado à aprovação de medidas nem sempre harmônicas com o interêsse coletivo. Em se tratando, entretanto, de iniciativa do Poder Judiciário à qual, na votação da lei, fica o Poder Legislativo, adstrito, não se pode falar em excesso que deva ser coibido. Princípios constitucionais existem, cuja aplicação é assegurada por garantias expressas; outros que o são, por garantias implícitas, como ensina ainda Temístocles Cavalcânti, que acrescenta: "o princípio da separação de poderes; ou mais rigorosamente, o da harmonia e independência dos poderes tem tido aplicação muito severa. A invasão se presume, não só quando atingidas atribuições explícitas, mas ainda quando atingidas as que decorrem da própria índole dos órgãos que exercem os poderes do Estado (*Revista de Direito Administrativo*). Se o veto em questão atingiu uma prerrogativa do Tribunal de Justiça do Estado relativamente à matéria que está relacionada com o próprio exercício das atribuições específicas do Poder Judiciário, é fora de dúvida que violentou o preceito que dá aos Tribunais, autonomia na organização de seus serviços, ferindo de morte, o princípio da separação e independência dos poderes estatais, sendo, assim, de declarar-se sua inconstitucionalidade.

Tendo em vista as razões assim expostas; Acordam, em Tribunal Pleno, e por maioria legal, reconhecer a inconstitucionalidade do veto oposto à lei acima citada. Voltem os autos, conforme ficou dito, à egrégia Quarta Câmara Civil para decidir como fôr de direito.

São Paulo, 4 de março de 1953. — *Leme da Silva*, Presidente com voto. — *Augusto Neri*, Relator. — *Márcio Munhós*, com declaração de voto em separado. — *A. de Oliveira Lima*, vencido. — *Clóvis de Morais Barros*, vencido. — *J. Augusto de Lima*. — *Camargo Aranha*, vencido. — *Rafael de Barros Mon-*

teiro. — *Fernandes Martins.* — *Pinto do Amaral.* — *Alípio Bastos.* — *Prado Fraga,* pelos fundamentos constantes da declaração de voto em separado. — *Mário Masagão,* vencido, nos têrmos do voto do Desembargador Teodomiro Dias, a fls. Nenhum preceito constitucional impede o veto do Governador a projetos de lei, em consideração da origem respectiva. — *Percival de Oliveira,* vencido. — *Francisco de Sousa Nogueira.* — *Ulisses Dória.* — *Justino Pinheiro,* com voto em separado. — *Paulo Costa,* vencido de acôrdo com o voto vencido do Sr. Desembargador Teodomiro Dias, na apelação. — *Pedro Barbosa Pereira,* vencido, nos têrmos do voto do Desembargador Teodomiro Dias, no acórdão da 4.ª Câmara Cível. — *Djalma Pinheiro Franco,* vencido conforme declaração em separado. — *Cantidiano de Almeida,* de acôrdo com os fundamentos dos votos dos Desembargadores Rodrigues Alckmin e H. Freitas. — *Tomás Carvalhal,* vencido. — *Plínio de Carvalho Pinto,* vencido. — *Pedro Augusto do Amaral.* — *Vieira Neto,* vencido, de acôrdo com os votos dos Desembargadores Teodomiro Dias e Mário Masagão. Foi o seguinte o voto proferido pelo Sr. Des. Vieira Neto:

A Colenda Quarta Câmara, por maioria de votos, reconheceu a inconstitucionalidade do veto governamental oposto ao projeto de lei n.º 1.111, oriundo de proposta dêste Tribunal.

O venerando acórdão resume a questão ao formular esta pergunta: "Proposta pelo egrégio Tribunal de Justiça a organização de sua secretaria, classificados os diversos cargos que a devem compor, e fixados os respectivos vencimentos, submetida a proposta à Assembléia Legislativa e por esta aprovada, podia o Sr. Governador vetá-la invocando como fundamento, êsses a que se refere o documento de fls.?

Ao que parece dêsse enunciado, limitar-se-ia o problema à apreciação da motivação do veto. Todavia, como se percebe do inteiro teor do venerando acórdão, bem mais complexa é a questão.

Há nos autos a afirmativa de que, por ser o projeto de proposta do Judiciário, não lhe podia o Sr. Governador opor veto algum, ou, se veto houvesse, seria limitado ao reconhecimento da inconstitucionalidade. Afirma-se, outrossim, que ao Sr. Governador falece competência para sancionar as leis propostas pelo Judiciário. Diz-se a cada passo, que as garantias da separação e independência dos Poderes foram violadas pelo veto.

Diante da complexidade do assunto, somos forçados a observar o método preconizado por Descartes: dividir cada dificuldade em tantas parcelas, quantas, possíveis e necessárias, para melhor resolvê-las. Seja-me, pois, excusada a digressão a que sou forçado.

A Constituição, diz Tucker (*apud* C. Maximiliano, *Hermenêutica,* n.º 380, página 323) é a lei suprema do país; contra a sua letra, ou espírito, não prevalecem resoluções dos poderes federais, constituições, decretos ou sentenças, nem tratados ou quaisquer outros atos diplomáticos.

Por isso mesmo, há de ser cauteloso o julgamento da inconstitucionalidade de qualquer ato do Poder Público. Não era sem razão que Cooley recomendava: "E' um dever de justo respeito à sabedoria, à integridade e ao patriotismo do corpo legislativo pelo qual passou uma lei, presumir a favor da sua validade, até que a violação do código fundamental seja provada de maneira que não reste a menor dúvida razoável" (*apud* C. Maximiliano, *Hermenêutica,* n.º 366, nota, pág. 316).

Apoiado na lição do insigne jurista, ensina Carlos Maximiliano: "Tôdas as presunções militam a favor da validade de um ato, legislativo ou executivo; portanto, se a incompetência, a falta de jurisdição, ou a inconstitucionalidade em geral, não estão acima de tôda dúvida razoável, interpreta-se a resolve-se pela manutenção do deliberado por qualquer dos três ramos em que se divide o Poder Público" (*Hermenêutica e Apl. do Dir.,* pág. 315).

A inconstitucionalidade de ato de qualquer dos poderes só deve ser declarada, quando apoiada a sua demonstração em determinado dispositivo expresso, ou em norma implícita, porém claramente indicativa do que se convencionou chamar — o espírito da Constituição. Nesse sentido pode ser invocada a autoridade de Black; "quem quer que alegue a invalidade de um ato, deve estar apto a apontar a específica proibição, exigência ou garantia que êsse ato violou. Se isso não puder ser feito, o ato é válido". E, continua o mesmo autor: "não se pode para êsse fim, invocar o espírito da Constituição, salvo quando se encontra manifestado na própria letra" (*apud* Lúcio Bittencourt, *Constitucionalidade das Leis*, pág. 55).

Lúcio Bittencourt, que estudou carinhosa e eficientemente o contrôle jurisdicional da constitucionalidade, é de parecer que "há mister, para se afirmar a inconstitucionalidade, que ocorra conflito com alguma norma ou algum mandamento da Constituição, embora se considere, para êsse fim, não apenas a letra do texto, mas, também, ou mesmo preponderadamente, o "espírito do dispositivo invocado".

Examinei os dispositivos constitucionais invocados, a ver se descobria qualquer manifestação expressa, ou implícita, que afastasse a sanção governamental, bem como o respectivo veto, aos projetos de lei nascidos de propostas do Judiciário. Não me foi dado, porém, encontrá-la.

A violação seria do "espírito" da Constituição? Dizem os autores que o veto governamental feriu o princípio da separação e independência dos poderes. Enfrentemos, pois, êsse aspecto particular do problema.

Não se faz mister encarecer a necessidade da separação dos poderes.

Mas, não é, nem pode ser absoluta, em compartimentos estanques. Segundo Munro e Shoup, citados pelo Prof. Pinto Ferreira, mestre de direito constitucional em Recife, "a noção da separação absoluta de poderes traz como conseqüência um bêco sem saída, exigindo-se, pois, uma regulamentação de princípios" (*in Direito*, n.º 71).

São concordes os constitucionalistas em que há necessidade de uma esquematização pragmática de poderes, e, conforme Esmein: "a idéia mínima da distinção de poderes está justamente na irrevocabilidade recíproca dos referidos poderes e na atribuição genérica de funções e competência aos órgãos respectivos" (*Eléments de Droit Const. Français e Comparé*, Paris, 1927).

Assim é que, geralmente, as constituições definem as competências nucleares de cada poder, e conferem garantias especiais aos seus órgãos e membros, de forma a evitar a ingerência e a preponderância de uns sôbre outros poderes. Nessas normas reside a separação e escuda-se a independência dos poderes. Ao lado delas, são estatuídas as normas que harmonizam as competências e limitam os poderes, de forma a permitir o livre exercício dos vários ramos do Poder Público.

A estas normas de equilíbrio, aludem alguns escritores com a sugestiva expressão: "freios e contra-pesos". Porém não as definem, nem sequer as conceituam com segurança perfeita, pois são medidas que variam de nação para nação, de época para época. Daí a necessidade de serem apreciadas, não pelos princípios teóricos e controvertidos, mas pelos que só podem ser encontrados diretamente no texto da lei.

Vejamos, primeiramente, qual a competência essencial do Poder Judiciário e quais as garantias de seu livre exercício. A função nuclear do Judiciário não está declarada de maneira direta na Constituição federal, mas é esclarecida no seu art. 141, § 4.º. As garantias de sua independência são bem conhecidas: a vitaliciedade, a inamovibilidade, a irredutibilidade dos vencimentos dos juízes, bem como a fixação de seu mínimo, nos têrmos do art. 124, n.º VI. Atente-se, ainda, a que as decisões judiciais devem ser obedecidas pelos membros dos outros poderes. E temos reunidos os elementos constitucionais que

garantem a separação e a independência do Poder Judiciário.

O veto governamental ora focalizado não atingiu direta ou indiretamente, a qualquer dêsses pontos. Intacta permaneceu a independência do Judiciário.

Ao lado dessa competência essencial e dessas garantias de independência, a Constituição retirou do Executivo e atribuiu aos Tribunais determinadas atividades que embora sendo de natureza executiva a êles devem competir, por interessar diretamente à administração da Justiça. Uma das tendências do direito constitucional moderno, observou Vierhans, em estudo *in honorem* de Fran Klein (*apud* Fritz Fleiner, *Derecho Administrativo*, pág. 14), é considerar-se tudo o que se realize na esfera da organização judicial, para que possa ser preparado, executado e logrado o ato judicial, como pertinente à administração da Justiça".

Assim é que os Tribunais federais e estaduais têm competência privativa para a elaboração de seus regimentos e organização de serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei; concedem licenças e férias, aos seus membros e aos juízes, bem como aos serventuários que lhes forem imediatamente subordinados, também "nos têrmos da lei".

Note-se que tais atividades, embora de competência do Judiciário, não podem ser exercidas com inteira liberdade, mas, sempre "nos têrmos da lei, o que denota claramente a existência dos referidos "freios e contra-pesos".

Vê-se, pois, que as atribuições conferidas ao Poder Judiciário, ao lado de sua competência nuclear, são exercidas não com absoluta autonomia, porém, dentro dos limites dados pela lei.

Por outro lado, como a organização judiciária diga respeito, de maneira especial, ao Judiciário, a Constituição deu-lhe o poder de limitar a esfera do Legislativo, quando determinou que certas leis só podem ser votadas se propostas pelos Tribunais. Assim é que dependem de proposta dos Tribunais: 1.º) as leis que alterem a divisão e a organização judiciária, dentro de cinco anos da data da lei que as estabelecer (Constituição, art. 124, n.º I); 2.º) as leis que alterem o número dos membros de tribunais (idem, n.º VIII); finalmente, 3.º) as leis que disponham sôbre a criação ou a extinção de cargos em serviços subordinados aos Tribunais, e a fixação dos respectivos vencimentos (idem, art. 97).

De tal magnitude é a limitação imposta ao Legislativo, que não pode êste alterar, por meio de emendas, as propostas do Judiciário. Segundo Carré de Malberg, "a emenda equivale a uma nova iniciativa"; e o Legislativo está vinculado ao freio, que nesse particular, lhe exerce o Judiciário. Bem é de ver, no entanto, que as normas excepcionais, disposições que só têm o efeito de cercear a iniciativa da elaboração legislativa, não podem ser levadas além dos seus limites. O fato de uma lei ser proposta pelo Judiciário não indica que deva refugir aos trâmites normais da elaboração legislativa.

Convém relembrar que a atividade do Legislativo se exerce de duas maneiras bem distintas. Atos há que são de sua competência exclusiva e que independem de sanção do chefe do Executivo (v. artigo 66 da Constituição federal e artigo 21 da Constituição estadual). Tais leis, comumente denominadas — decretos-legislativos, têm a sua elaboração encerrada com a votação final e até mesmo sua promulgação é feita pelo próprio poder legislativo. São leis de caráter especial e constituem exceções.

Normalmente a lei se elabora e se completa com a sanção do chefe do Executivo. Observe-se que a Constituição federal, em seu art. 65, que encabeça a seção sôbre as atribuições do Poder Legislativo, após enumerar as leis que devem ser sancionadas pelo Presidente da República, deixa bem claro que essa é forma a ser adotada: "sôbre tôdas as matérias da competência da União, ressalvado o disposto no artigo seguinte".

Não há mister grande esfôrço de lógica para atinar-se que a participação do chefe do Executivo na elaboração le-

gislativa é a regra normal, da qual apenas se retiram os casos expressamente ressalvados no artigo que enumera os atos de competência exclusiva do Congresso.

O mesmo sucede na Constituição do Estado. O art. 20 dá ao Legislativo competência para legislar sôbre tôda matéria que couber dentro dos limites das atribuições conferidas ao Estado pela Constituição federal, com a sanção do Governador. Dêsse processo legiferante só escapam, excepcionalmente, os atos de competência, exclusiva da Assembléia, os quais estão enumerados, taxativamente, no art. 22.

As leis de proposta dos Tribunais limitam a iniciativa do Poder Legislativo, mas sua aprovação não se encontra incluída entre os atos de competência exclusiva dêsse ramo dos Poderes. Dessarte, não vejo como se possa sustentar que o espírito da Constituição determine uma forma diferente, não prevista, nem desejada, para a votação e aprovação delas. Devem elas passar pelos trâmites normais inclusive pela sanção governamental.

Carlos Maximiliano autoriza tal modo de pensar. Em seus comentários à atual Constituição, sustenta: "em face do art. 65, IV, combinado com o art. 97, II, só uma lei votada por todo o parlamento e sancionada pelo Executivo, logra instituir aquêles lugares e fixar os proventos respectivos".

Ninguém poderia duvidar que a alteração da divisão e da organização judiciária, bem como o aumento do número de membros de tribunais, por serem de proposta do Judiciário, possam ser decretados pelo Legislativo, de forma diferente da legislação comum sancionada.

No que tange à criação de cargos e fixação de vencimentos, na secretaria de tribunal, o raciocínio deve ser igual.

Ademais, quanto a êste ponto, além da lição de Carlos Maximiliano acima referida, pode ser lembrada a circunstância de que o próprio Supremo Tribunal Federal, ao reorganizar sua secretaria e padronizar os vencimentos de seus funcionários, não solicitou do Congresso uma lei extraordinária, não sancionada. A lei federal n.º 264, de 25 de fevereiro de 1948, foi elaborada de conformidade com a regra comum e levada à sanção presidencial.

Aqui também, em nosso Estado, recentemente foi criado o Tribunal de Alçada. A lei que organizou sua secretaria se processou pela forma comum e recebeu a sanção do Sr. Governador. Nenhuma voz se levantou, nem no Supremo Tribunal Federal, nem nos meios judiciais paulistas para oferecer objeções ao critério adotado nos referidos casos.

Podemos, pois, concluir que a apresentação de lei proposta pelo Judiciário, à sanção governamental não fere nem a letra e nem o critério da Constituição.

Sustenta-se, porém, nos autos, que o projeto efetivamente devia ser levado à sanção, mas ao Sr. Governador não era dado opor-lhe seu veto. Ou sancionaria a lei, ou devia silenciar para que se devolvesse a promulgação ao Presidente da Assembléia.

Não encontro razão suficiente para justificar tal assertiva.

Primeiro, porque se o constituinte quisesse excluir a sanção, fácil lhe seria incluir a lei entre os atos de competência exclusiva da Assembléia. Se assim não procedeu, foi porque entendeu que a matéria devia ser sujeita à sanção ou ao veto do Sr. Governador.

Segundo, porque me parece, *data venia*, não muito de acôrdo com a lógica, nem com os princípios constitucionais, que em determinado caso, sem dispositivo expresso nesse sentido, se confira ao Governador o poder de sancionar, sem o poder de não sancionar.

A lei, após sua votação no parlamento, é enviada ao chefe do Executivo para três fins: sanção, promulgação e publicação.

Diferentes são, em seus fins e em seus meios, êsses três atos. Sanção é aprovação. E' ato de vontade, de participação, ao passo que promulgação é simples autenticação da lei. E' ato de

submissão ao que nela se contém. A publicação é simples decorrência material da promulgação. Melhor será dito por Carré de Malberg: "a promulgação se diferencia essencialmente de sanção, pois enquanto esta constitui uma adesão prestada à lei pelo chefe do Estado, destinada a aperfeiçoar a lei pelo efeito da reunião das vontades legislativas paralelas e idênticas do Govêrno e das Câmaras, a promulgação pelo Executivo, pelo contrário, supõe terminada a obra legislativa e aperfeiçoada a lei e seu único objeto é assegurar a execução desta" (*Teoria General del Estado*, pág. 392).

A sanção, pois, como seja o aperfeiçoamento da lei, é de *substratum* político. Por ela, o chefe do Executivo realiza uma função co-legislativa, no dizer de Bielsa (*Estudios de Derecho Público*, III, pág. 120).

Sanção, em suma, é ato de vontade. E' querer.

Pode-se imaginar que a Constituição, ilògicamente, determine que o chefe do Executivo, que tem a faculdade de dar ou negar sua vontade, na formação da lei, em certo caso ficasse restrito ao "querer" e despojado do "não querer"? E, ainda mais, poder-se-ia supor que tão violenta modificação da normalidade venha a ser descoberta no "espírito" da Constituição, apenas teòricamente e sem amparo em dispositivo algum?

No caso em julgamento, optou o Governador pelo veto. Podia fazê-lo, pois a tanto estava expressamente autorizado pela Constituição.

Chego, pois, à mesma conclusão do voto vencido do Exmo. Sr. Desembargador Teodomiro Dias. Todos os três poderes agiram dentro de suas órbitas constitucionais: o judiciário, apresentando a proposta; o legislativo, aprovando-a; o executivo, opondo o veto.

Não encontro, no veto, qualquer eiva de inconstitucionalidade. Nem poderia descobri-la na motivação que lhe foi dada.

Entendo que não devem ser examinados os motivos do veto.

Tratando dos motivos da lei, ensina Cooley, citado por Carlos Maximiliano (Hermenêutica, n.º 368), que dêles não pode decorrer a inconstitucionalidade. "Se o parlamento agiu por motivos reprovados ou incompatíveis com o espírito do Código supremo, porém a lei não é, no texto contrário ao estatuto básico, o tribunal abstém-se de a condenar".

Assim também o veto. Se não é ilegítimo em face da Constituição, não pode ser condenado pelos motivos que o ditaram.

Ademais, parece-me que ao Judiciário escapa competência para o exame da motivação. Tal apreciação compete ao Poder Legislativo.

Rui Barbosa, em *O Direito do Amazonas ao Acre Setentrional*, apresenta um rol de questões sôbre as quais se recusam a decidir os tribunais. Entre elas figura o exercício da sanção e do veto sôbre as resoluções do Congresso (v. Carlos Maximiliano, op. cit., vol. III, pág. 336).

O veto é ato de natureza política e só ao Legislativo, como poder político, cabe julgar de seus motivos, aprovando-o ou recusando-o. "*Sôbre a motivação do veto e seu contrôle*" (v. Bielsa, *Dir. Const.*, pág. 169).

Corrente entre os constitucionalistas é a noção de que o veto limitado, ou condicional, é um pedido de reconsideração dirigido à maioria dos membros do parlamento, pelo qual o chefe do Executivo chama a atenção sôbre inconvenientes que acredite existir na disposição recém-votada. A motivação é examinada pelo legislativo, que poderá aceitá-la ou recusá-la, reduzindo-se, neste caso, o veto ao papel de simples advertência não aceita.

Sob aspecto formal não se pode dizer que a Constituição estadual tenha sido desatendida. Em seu art. 24 diz que o veto pode se fundar em inconstitucionalidade ou em motivos de interêsse público. O veto ora em julgamento, fundou-se — bem ou mal — em motivos de interêsse público e, portanto,

de conformidade com a norma constitucional.

Se houve êrro ou acêrto na apreciação do "interêsse público" cabia ao Legislativo dizer, pela recusa ou aceitação do veto. Admito que o chefe do Executivo tenha cometido grave êrro; é lastimável que profunda injustiça se encontre na motivação do veto. Mas tal êrro e tal injustiça estão encerrados no campo da política, ou da ética e não chegaram a atingir disposição constitucional, para que seja fulminado o veto.

Em conclusão — se o veto fôsse violador da independência do Poder Judiciário, caso seria de representação ao Supremo Tribunal Federal, nos têrmos do art. 9.º, n.º II da Constituição federal. Mas, a tanto não chegou o ato do chefe do Executivo.

Senhor Presidente, voto pelo não reconhecimento da inconstitucionalidade. — *Lafayette Sales*, vencido nos têrmos da declaração de voto do Desembargador Teodomiro Dias. — *Vasconcelos Leme*, com voto em separado. — *José G. Rodrigues de Alckmin*, com voto em separado. — *Hildebrando Dantas de Freitas*, com voto em separado. — *Itagiba Pórto*, vencido, nos têrmos do voto do Desembargador Teodomiro Dias, e mesmo porque, no caso de que se trata, a proposição não era auto-exeqüível, dependendo, pois, de sanção, e, como tal, vetável. Nessas condições, usando o Governador do direito de veto, não praticou ato inconstitucional. Ao Judiciário falecia competência para examinar os motivos que deram lugar ao veto, por se tratar de atribuição privativa de Assembléia Legislativa, sob pena de quebra da independência e harmonia dos poderes. Assim, se o Legislativo já havia acolhido o veto, tratava-se de questão morta, de sorte que o Judiciário, por via oblíqua, declarando inconstitucional o veto, *ipso facto*, invadiu atribuições próprias de outro Poder.

Eis as razões que me apartaram dos ilustrados votos vencedores. — *R. F. Ferraz de Sampaio*, vencido. — *Prado Fraga*, com a seguinte declaração de voto:

Diz o art. 97, n.º II, da Constituição federal, que compete aos tribunais: "elaborar seus regimentos internos e organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei; e bem assim, propor ao Poder Legislativo competente, a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos".

E o art. 124 determina que "os Estados organizarão a sua Justiça com observância dos arts. 95 a 97..."

Trata-se, portanto, de uma iniciativa que a Constituição federal reserva aos Tribunais para a organização de seus serviços administrativos.

Pierre Montane de la Roque afirma que: *"Poser le problème de l'iniciative des lois, c'est chercher à déterminer l'autorité competente por édicter des lois"* (*L'Inertie des Pouvoirs Publics*, 1950, pág. 40).

Aliás, o art. 67, § 2.º, da Constituição federal, fala expressamente em competência "dos tribunais federais, no que concerne aos respectivos serviços administrativos..."

A finalidade dêsses dispositivos constitucionais é manter a independência do Judiciário em relação aos demais Poderes e "assegurar-lhe a completa subordinação de seus agentes", como já assinalava Barbalho, ao analisar o artigo 58, da Constituição de 1891.

Se fôsse permitido ao Governador do Estado vetar a fixação dos vencimentos dos funcionários subordinados ao Tribunal, proposta pelo mesmo Tribunal, prejudicada estaria essa "fixação", com violento desrespeito ao preceito constitucional.

O Desembargador Ivair Nogueira Itagiba, ao tratar da autonomia interna dos tribunais, diz que:

"Para completar as garantias do Poder Judiciário, a Constituição assegurou a autonomia interna dos tribunais judiciários. A êste respeito expôs João Barbalho comentando norma equivalente, da Carta Constitucional de 91: "O intuito da disposição foi colocar os funcionários administrativos da justiça ùnicamente sob a dependência das autori-

dades judiciárias. Não pareça isso exagerada cautela ou mal entendida confiança. O Poder Judiciário é, por sua natureza, o mais fraco, e é fortalecê-lo assegurar-lhe a completa subordinação de seus agentes e, quanto possível, colocá-lo fora da ação do Poder Executivo até nestas, que pareçam pequenas coisas, mas que, em dadas circunstâncias, assumem certa importância" (*O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira*, vol. 11, pág. 413, número 218).

Temístocles Cavalcânti, ao comentar o dispositivo constitucional, expõe que: "Uma vez organizado o serviço, tem o Tribunal a iniciativa de pedir ao Poder Legislativo os meios — pessoal e recursos financeiros — para executar o plano estabelecido.

Não pode, segundo pensamos, o Legislativo negar-se a fornecer os recursos, cabendo-lhe apenas, fixar os vencimentos e, por meio de lei, criar ou extinguir os cargos, de acôrdc com a proposição" (*A Constituição Federal Comentada*, vol. 11, pág. 313).

Informa Carlos Maximiliano que: "O Congresso concede, sem alterações, os créditos solicitados" (*Comentários à Constituição Brasileira*, vol. 11, página 302, 4.ª ed.).

Referindo-se a interferência, por ação ou omissão do Executivo, com relação ao Poder Judiciário, pondera Barbalho que: "Êstes fatos, que aliás se ressentem muito da anormalidade da época e que, por bem do mútuo respeito e necessária cooperação dos poderes públicos, é de esperar não se repitam, mostram a quanto está exposto o poder judiciário com relação a seu prestígio e à regularidade do serviço, apesar de tôdas as cautelas constitucionais (*Constituição Federal Brasileira*, 2.ª ed., página 312).

A vida constitucional brasileira está tôda ela na independência e harmonia dos Poderes, contidas no art. 36 da Constituição federal.

A essa harmonia obedecem as leis, em geral, formuladas pelo Legislativo, sancionadas pelo Executivo, aplicadas pelo Judiciário.

Quando se trata, porém, de organizar os respectivos serviços, prover-lhes os cargos e fixar-lhes os vencimentos, domina o princípio da independência dos poderes.

Ao contrário do que alega a Fazenda do Estado, o disposto no art. 40 da Constituição federal, não contraria, mas ilustra e explica o disposto no art. 97, n.º II, da mesma Constituição.

Assim, tratando-se das Câmaras, como a elas é que compete a elaboração das leis, diz o art. 40 que a cada uma delas "compete dispor, em regimento interno, sôbre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos".

Quanto ao Judiciário, diz o art. 97, n.º II, que lhe compete "propor ao Legislativo competente a criação ou a extinção de cargo se a fixação dos respectivos vencimentos", porque ao Judiciário, é óbvio, não cabe a elaboração nem a sanção das leis.

Aponta Duguit a diferença entre a "sanção" e o "veto"; conforme as expressões de Montesquieu, com a sanção o chefe do Estado tem as faculdades de estatuir; com o veto, êle tem a faculdade de impedir (*Traité de Droit Constitutionnel*, 2.ª ed., vol. IV, pág. 656).

E Montesquieu a explicar: "J'appelle faculté d'empecher le droit de rendre nule une resolution prise par quelque autre: ce qui etait la puissance des tribunes de Rome" (*De l'Esprit des Lois*, ed. Garnier Frères, Livre XI, chapitre VI, pág. 147).

Ora, conceder ao Executivo, pelo veto, essa faculdade de impedir é tornar nula a atribuição, conferida aos tribunais pelo art. 97, n.º II, da Constituição federal, de propor ao Poder Legislativo competente a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos.

A separação dos poderes, ensina Maurice Duverger, exige que cada função de Estado seja confiada a um órgão diferente, que permaneça isolado no exer-

cício dessa função (*Droit Constitutionnel*, 5.ª ed., pág. 147).

E, no presente caso, trata-se precisamente do exercício da função jurisdicional, referente à organização de seus serviços auxiliares. Em seu estudo sôbre *A separação dos poderes e a Assembléia Constituinte de* 1789, que Mirkine-Guetzevitch classifica de magistral, diz Leon Duguit: "Com o tempo, a verdade se desembaraça dos erros que a obscureciam e a idéia justa, afirmada pela Constituinte, torna-se um dos elementos de nosso direito constitucional moderno que assim resumo: a soberania reside na vontade da maioria dos indivíduos componentes do corpo social e conscientes de sua dupla existência coletiva e individual; — as funções do Estado são delegadas cumulativamente a dois órgãos: uma Assembléia e um Govêrno, unidos por uma estreita solidariedade, responsáveis respectivamente uma perante o outro, sob a jurisdição soberana do povo, e tendo, enfim, para o cumprimento da função executiva, dois agentes de execução, a autoridade administrativa para executar no interêsse coletivo e a autoridade judiciária para executar no interêsse privado; — estas duas autoridades permanecem sempre distintas e separadas em matéria contenciosa, sob a alta vigilância da assembléia do govêrno; estas duas autoridades permanecem sempre separadas porque sua separação é o único meio de estabelecer a justa balança do interêsse coletivo e o do interêsse individual e que êste feliz equilíbrio pode por si mesmo, assegurar o funcionamento normal e o desenvolvimento progressivo de uma sociedade civilizada" (*La Pensée politique e constitutionnelle de Montesquieu*, Bicentenaire de L'Esprit des Lois, 1748-1948, Recueil Sirey, página 171).

Entre nós, essa diferenciação de atribuições dos poderes, é muito mais acentuada e decorre diretamente do art. 36 da Constituição federal.

Permitir-se o veto, no presente caso, é quebrar o justo equilíbrio que deve permanecer sempre entre o Judiciário e o Executivo. E', sobretudo, tornar inoperante o disposto no art. 97, n.º II, com evidente violação do citado art. 36, da Constituição federal.

Em face do exposto, julgo inconstitucional o veto. — *H. da Silva Lima*, pela inconstitucionalidade, conforme declaração de voto:

Em debates na Comissão de Reforma Judiciária e no Egrégio Tribunal, a propósito dêste assunto, e, particularmente, a respeito da recusa de medidas propostas por nós ou enxêrto de outras aqui repelidas, tive ensêjo de antecipar meu voto sôbre o importante tema levantado pelos autores. Sustentei e reitero que a Assembléia Legislativa não pode recusar uma proposta de reforma judiciária que lhe tenha sido encaminhada pelo Egrégio Tribunal de Justiça, e muito menos, alterá-la com acréscimos que importem legislar *ex-novo* salvo se o órgão competente do Poder Judiciário, consultado prèviamente, aquiescer na alteração. Êste Egrégio Tribunal também no caso das comarcas a que a Assembléia resolveu ajuntar por conta própria a iniciativa daqui enviada, sustentou a boa doutrina, julgando inconstitucional a excrescência.

Nem isto constitui novidade, porquanto Barbalho e Aristides Milton, sob o regime da Constituição de 1891, negaram ao Senado o poder de emendar as leis de iniciativa exclusiva da Câmara, aumentando os gravames ou cerceando direitos relativos ao objeto legislado. Seria realmente irrisório, sustenta Barbalho, que o Senado não poddendo iniciar leis de impostos, tivesse, entretanto, o direito de agravar as imposições propostas pela Câmara ou adicionar-lhes mais outros impostos (*Constituição federal*, pág. 122 e 123; Aristides Milton, *A Constituição do Brasil*, página 109).

Cumpre ainda lembrar o que, em palavras lapidares, disse o ilustre Ministro Mário Guimarães: "se a emenda é uma forma de iniciativa, um corolário da iniciativa, o próprio direito de iniciativa, já se vê que onde falta a competênca para iniciativa, falta a com-

petência para emendar" (Voto na Representação n.º 164, de Santa Catarina).

Justificando-me perante aquela douta Comissão disse "que quando a Constituição federal deu ao Tribunal o poder de modificar a divisão e organização judiciária, fora do qüinqüênio normal de sua alteração, quis entregar-lhe a função de corrigir os defeitos existentes, resultantes da aplicação dessa lei, quanto aos seus excessos, suas deficiências ou omissões, ou o suprimento de providências que não tenham ocorrido ao Poder Legislativo no plano geral da lei. Só o Judiciário é o juiz e árbitro da reforma, que deverá fundamentar ou motivar, conforme exige a Constituição. Vedou-se ao Poder Legislativo uma inibição de cinco anos para tocar na lei, precisamente para impedir as alterações que se faziam freqüentemente pelos mais fúteis e até audaciosos motivos, envolvendo, não raro, golpes políticos. Essas alterações sofreram críticas severas de alguns publicistas, como, por exemplo, Gusmão (proc. 1/106), Mendonça Azevedo (*Elaboração à Constituição Nacional*, págs. 681 e 682), Temístocles Cavalcanti (*Tratado de Direito Administrativo*, 6, pág. 488), e Batista de Melo (*Revista dos Tribunais*, 98-25). E o princípio da inalterabilidade assegura também a independência do Poder Judiciário. Seria rematada tolice que a Constituição tivesse estabelecido a inalterabilidade qüinqüenal visando exatamente à ação suspeita do Poder Legislativo, e fôsse permiti-la, quando a proposta partisse do Judiciário, que ficaria reduzido ao papel indigno de estimulador da violação do preceito constitucional proibitivo. O Poder Legislativo, em vez de uma prerrogativa periódica, teria várias oportunidades para reforma da lei de organização Judiciária, aproveitando o pretexto de sugestões do Judiciário, para satisfazer à numerosa clientela eleitoral. Pela Constituição, a regra é a estabilidade da organização vigente, salvo nos pontos referidos pelo Tribunal; pela interpretação contrária, a regra passará a ser a instabilidade, porque na proposta do Tribunal se poderá enxertar, acrescentar, suprimir ou emendar aquilo que só o Tribunal tem o poder de consertar. Onde a iniciativa é única e privativa, busca-se fazê-la mútua, comum ou concorrente; o juiz da conveniência é o Tribunal; mas a Assembléia intrometer-se-ia também como juiz da mesma oportunidade e conveniência, fora do momento constitucional que lhe foi marcado expressamente. E o caso reveste tal importância que pode ser até solicitada a intervenção federal (arts. 7.º, n.º VII, *b*, e *g*, e 8.º da Constituição federal) prevista para assegurar garantia do Poder Judiciário, pois se não se lhe permite exercer atribuições constitucionais, fica privado de garantias e de direitos e até impedido de exercer em sua plenitude os poderes que lhe são conferidos pela Lei Magna. Quem pudesse reduzir poderia negar, e até negar sistemàticamente, por teimosia ou injunções, de modo que não mais se permitiria o que a Constituição autoriza".

Ora, o que eu tenho negado ao Poder Legislativo, nego, lògicamente, pelas mesmas razões, ao Poder Executivo, porque em ambos os casos não admito que êste ou aquêle envolvam-se em atribuições privativas do Judiciário, violando a harmonia e independência de poderes e impedindo-o de realizar a tarefa constitucional de "propor a criação ou a extinção de cargos necessários aos serviços administrativos e a fixação dos respectivos vencimentos".

A proposta aqui é o próprio poder de iniciativa que o art. 67, § 2.º, ressalva expressamente, e até sem necessidade, significando que nem ao Legislativo nem ao Executivo cabe antecipar-se em reformas nos serviços administrativos do Poder Judiciário. Se a vedação constitucional foi tão perigosa que não permitiu aos dois outros poderes a faculdade de conceder sem pedido, como iria dar-lhes o poder, bem mais grave e perigoso, de negar o que foi pedido ou adulterar a proposta, estorvando ou anarquizando, conseqüentemente, os

serviços que o Tribunal procurou organizar? O Executivo e o Legislativo não podem ter a iniciativa de criar ou de suprimir lugares nas secretarias dos Tribunais ou de fixar vencimentos; mas se pudessem negar, e até negar tudo, a conclusão é que a iniciativa do Tribunal deixaria de existir; seria meramente platônica... O critério do Tribunal seria substituído pelo critério dos outros poderes, caindo-se no mal que a Constituição ciosamente quís evitar. Qual a razão justificadora dos arts. 67, § 2.º e 97, inciso II da Constituição federal de 1946? A história, se é longa no tempo, pode ser resumida em breves palavras. Alega-se que sob o regime da Constituição de 1891, as Câmaras e Tribunais abusaram da criação de empregos em suas secretarias, elevando-lhes os vencimentos, provocando reação do Executivo, segundo noticia Carlos Maximiliano, ao justificar brilhantemente a prerrogativa de nomearem êsses dois poderes os seus empregados e assinar-lhes remuneração, pois se "o Executivo, por simples delegação, adquire a faculdade de determinar atribuições e fixar vencimentos, como o Supremo Tribunal, que tem autorização constitucional para organizar sua secretaria, não pode criar lugares e fixar vencimentos?" E no que concernia ao poder legislativo, sustentou o eminente constitucionalista que "o fim do dispositivo foi garantir a independência da Câmara" (*Comentários à Constituição Federal* de 1891, 3.ª ed., páginas 344 e segs.). Em face da divergência que se estabelecera, tendo havido mesmo um conflito entre o Executivo e o Legislativo, de que resultou um veto de Epitácio Pessoa (Aurelino Leal, *Teoria e Prática da Constituição Federal*, pág. 281), a reforma de 1926 alterou o texto da Constituição de 1891, no sentido de atribuir privativamente ao Congresso o poder de criar e suprimir empregos, inclusive nas secretarias dos Tribunais e fixar-lhes vencimentos (art. 34, inciso 24) extinguindo, como diz o mesmo publicista, "um direito decorrente do art. 18, parágrafo único e art. 58, em tôda a parte admitido como intimamente consociado ao princípio da independência e harmonia dos poderes" (ob. cit., pág. 465).

Na elaboração da Constituição federal de 1934 o debate surgiu novamente. Procurou-se manter o texto da emenda de 1926 (Mendonça Azevedo, *Elaborando a Constituição Nacional*, páginas 435 a 437); mas afinal prevaleceu orientação diferente, visando a Constituição a assegurar a independência das Câmaras e Tribunais, exatamente como antes propusera o Sr. Carlos Maximiliano, e isto ficou esclarecido com os preceitos dos arts. 41, § 2.º e 67, letra *d* da Constituição de 1934, que a atual reproduziu e ampliou. Foi certamente a razão pela qual o referido constitucionalista concluiu que "o artigo 67, § 2.º da Constituição atual parece opor-se à norma de 1925-1926; assim entendeu o ramo popular do parlamento, que, meses após a promulgação do código fundamental, criou numerosos lugares desnecessários na sua secretaria com altos vencimentos (*Comentários à Constituição de* 1946, vol. 2, pág. 26). Aos Tribunais compete propor ao Poder Legislativo a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos (art. 97, número II). Com que fim? O de organizar os seus serviços auxiliares ou administrativos expressamente ressalvados no art. 67, § 2.º, da Constituição federal. Essa proposta não é apenas uma sugestão ou uma recomendação, como aqui se proclamou, mas uma verdadeira iniciativa assim tratada no art. 67, tanto que é dirigida diretamente ao Poder Legislativo, não se submetendo inteiramente à regra geral do art. 65, inciso IV, que dá ao Congresso, com a sanção do Presidente da República, o poder de criar e extinguir cargos públicos e fixar-lhes vencimentos. Se é êste o princ'pio geral da Constituição, abre-lhe esta as exceções dos arts. 67, § 2.º; 87, n.º V e 97, inciso II, e muito justamente. De fato, se o Legislativo pudesse negar ou o Executivo vetar o que o Judiciário propusesse, êste, ou não

organizaria os serviços ou os organizaria segundo parecesse melhor ao poder que faz as leis e ao que as sanciona, e assim teríamos transferidos a quaisquer dêles uma atribuição que é privativa do Judiciário e indelegável segundo o art. 36, § 2.º. Êste poder ficaria subordinado aos dois outros, quebrando-se o princípio da independência. O que, pois, o art. 67, § 2.º da Constituição federal consagra — repito — é a iniciativa judiciária nas matérias que prevê e nas do art. 97, II. Muito ao contrário do que expõe o ilustre Sr. Desembargador Teodomiro Dias, a proposta aqui é o mesmo que iniciativa. Não é a gramática que nos deve orientar, mas o direito constitucional, na elucidacão da tese. Iniciativa, definea-a Duguit como o direito de lancar mão uma Câmara de uma proposicão destinada a servir de projeto de lei ou resolução (*Manuel de Droit Constitutionnel*, pág. 439). O nosso grande Pimenta Bueno, que escreveu muito antes, já definira a iniciativa como o direito de propor os projetos de leis ou medidas necessárias ao País (*Direito Público*, pág. 132). Anteriormente esclarecera êle que implicava no privilégio da proposição, na prioridade do exame de certa matéria, da discussão e voto (pág. 110). Aristides Milton, o primeiro comentador da Constituição Republicana, também notou que, quando se fala em iniciativa, se quer significar que só na Câmara podem ter começo os projetos a que o texto se refere (*A Constituição do Brasil*, pág. 108). Para Aurelino Leal a iniciativa é sinônimo de direito próprio, exclusivo, essencial (*Comentários à Constituição*, pág. 414).

Abramos um dicionário técnico — o "Vocabulário" de Capitant — e não apenas um dicionário comum — e nêle se nos deparará a definição de iniciativa como sendo "o direito reconhecido ao Govêrno, aos senadores e aos deputados, de submeterem às Câmaras um texto que, se fôr por elas adotado, constituirá uma lei".

O notável catedrático português Cunha Gonçalves expõe que "quando a iniciativa parte do Govêrno, o seu ato constitui uma proposta de lei; quando é um deputado ou senador quem elaborou o trabalho, chama-se êste um projeto de lei, contràriamente ao que sucede na França, em que são projetos as leis de iniciativa do Govêrno e propostas as iniciativas dos deputados. Mas mesmo no direito constitucional português tal terminologia não é rigorosa (*Tratado de Direito Civil*, 1, pág. 130). E, peço excusas pela insistência, porque a caracterização dêste ponto é importante, porque se estamos diante de uma iniciativa do Poder Judiciário, a conseqüência é que os outros poderes estão tolhidos na sua autoridade de alteração e recusa, pois seria supor pilhéria da Constituição dar o poder de negar a quem não tem sequer o poder de conceder de sua própria deliberação.

Na discussão do chamado "Projeto do Itamartí", de que resultou a Constituição de 1934, o eminente Sr. Agenor de Roure entendeu que o direito de sugerir projetos não é o mesmo que iniciativa de lei, porque, do contrário, qualquer cidadão teria tal iniciativa, representando ao Parlamento sôbre medidas de caráter público. "A iniciativa é mais do que isso, pois obriga a que o assunto seja imediatamente levado à Comissão competente da Assembléia e que esta delibere". Exatamente aí está a chave da questão, porque se um particular lembra ao Parlamento a necessidade de determinada medida legal, está êle desobrigado de aceitá-lo mandando arquivar até a impertinência; mas se quem pede a lei é o Poder que privativamente tem atribuição de sugeri-la, em virtude de necessidade de que a Constituição o fêz juiz, êsse pedido ou proposta é uma iniciativa pelo caráter exclusivo ou privatístico do alvitre, traduzindo-se no direito a que aludem doutrinadores. E tanto assim é que a Assembléia não pode mandar arquivar a proposta, repudiá-la sem pareceres e discussão, deixar, em suma, de submetê-la à tramitação parlamentar como qualquer projeto de outra origem. E, de resto, isso nunca se fêz.

Os projetos de lei apresentados pelo Govêrno — diz Eugène Pierre — têm um seguimento necessário; devem ser examinados e discutidos consoante as formas traçadas pelo regimento. "Une chambre n'aurait pas le droit de refuser d'en être saisie. Il serait contraire à la Constituition de ne pas tenir compte du dépôt operé par un ministre et d'ordonner le renvoi d'un projet aux archives" (*Traité de Droit Politique et Parlamentaire*, pág. 62).

Se tôda lei tem uma forma de iniciativa e se a iniciativa de alteração dos quadros administrativos do Tribunal e fixação de vencimentos não é da Assembléia e muito menos do Executivo, tem de ser do Judiciário, pois se assim não fôsse, cairíamos na singularidade de ter um projeto de lei sem origem certa, ou então uma iniciativa legislativa e judiciária simultânea, o que é aberração em nosso direito; ou então, o que é pior, uma delegação do Judiciário ao Legislativo atribuindo-lhe tal poder. E é sabido, como ensina Eugène Pierre, que o direito de iniciativa pode ser exercido até onde não viole a Constituição (ob. cit., pág. 66).

A lição do preclaro constitucionalista Ministro Castro Nunes, sôbre êste ponto é decisiva: "No tocante à formação dos quadros, a atribuição conferida aos Tribunais se restringe, como a do Poder Executivo, sòmente à iniciativa, pois a isso equivale "propor ao Poder Legislativo a criação e supressão de empregos e a fixação de vencimentos respectivos. E' uma função de govêrno que se atribui aos Tribunais, inconfundível, com a outra, também contida no verbo organizar, mas de caráter administrativo (*Teoria e Prática do Poder Judiciário*, pág. 13).

Saliente-se ainda que o professor Alfredo Bernardes, consultado sôbre a interpretação do art. 41, § 2.º, da Constituição de 1934, que corresponde ao artigo 67, § 2.º da atual, considerou como iniciativa a apresentação de proposta feita ao Poder Legislativo pelo Judiciário na forma do art. 67, letra *a*, daquela Constituição (*Revista de Direito*, 115-64). E vários dos nossos mais autorizados jurisconsultos dão a proposta como equivalente de iniciativa (Rodrigo Otávio, *Direito Constitucional*, ed. de 1935, pág. 194; Paulo de Lacerda, *Manual do Código Civil*, vol. 1, pág. 22). Se a proposta do art. 97, n.º II, da Constituição federal não fôsse a própria iniciativa, a propósito de que editaria a Constituição a ressalva, ao artigo 67, § 2.º? A Constituição teria feito o absurdo de ressalvar uma atribuição que o Judiciário não tem...

O voto vencido arrima-se à autoridade de Calderon, mas não impressiona, porque na Argentina, segundo mostra Joaquim Gonzales, o Judiciário não pode enviar projetos de lei ao Congresso (*Manual de la Constitucion Argentina*, página 509), ao passo que no Brasil só a êsse poder cabe a iniciativa das alterações da organização judiciária, e da criação ou extinção de cargos em sua secretaria e fixação dos respectivos vencimentos.

Se essa iniciativa pudesse ficar sujeita aos azares da recusa ou emenda legislativas ou do veto, seria verdadeira inutilidade tal poder dos Tribunais: o que êles julgassem conveniente e necessário far-se-ia ou não, a juízo dos outros poderes; e, por outro lado, o que considerassem desnecessário e inconveniente, ser-lhes-ia impôsto pelas excrescências do legislativo, com a sanção do executivo fora da exclusividade constitucional. O judiciário ficaria com o direito de organizar serviços com medidas falíveis ou frustras; seria um poder apenas nominal, no concernente à sua própria economia; teria as atribuições sem a segurança da realização.

Negar a proposta do judiciário (a menos que se tratasse de absurdo evidente) ou suprimi-la pelo veto é um ato contrário à harmonia e independência dos poderes, provocando até mesmo a suspensão de suas atividades. A independência, escreve Rodrigo Otávio, quer dizer que os poderes deliberam e agem em esferas determinadas, por autoridade própria, não reconhecendo um superior entre si. Poderes coordenados

e harmônicos quer dizer, por sua vez, poderes que se entendem, se auxiliam, se completam para a obtenção de um mesmo fim, que é o bem do Estado. Com a sua independência deve ser simultânea a sua harmonia, de maneira que a ação distinta de cada um convirja para o objeto comum de todos que é o bem da República (*Direito Constitucional*, pág. 161). Harmonia é colaboração dos três poderes na obra do Govêrno (Aurelino Leal, ob. cit., página 216). Poderes harmônicos são poderes que se entendem, se auxiliam, que colaboram para um mesmo fim (Amaro Cavalcânti, ob. cit., pág. 209). Um poder que impede o outro de organizar seus serviços, que lhe nega aquilo que êle tem autoridade para pedir e obter, de acôrdo com a Constituição, viola, o princípio da harmonia dos poderes. E' precisamente o que também sustenta Carlos Maximiliano quando entende que é perturbadora da harmonia a negativa da verba (*Comentários à Constituição Federal* de 1891, pág. 352). Sem o concurso uníssono das vistas e esforços de todos os poderes, jamais será possível que o maquinismo político e administrativo funcione proveitosamente (Pimenta Bueno, ob. cit., pág. 36). Se os poderes são harmônicos entre si, nenhum dêles será senhor senão da competência que lhe fôr designada no seu quinhão constitucional, e nenhum, muito menos, poderá exercer sôbre qualquer dos outros dois ascendência, restrição ou fiscalização quando a lei constitucional lhas não der claramente (Rui Barbosa, *Comentários à Constituição*, vol. 1, pág. 408).

Não existe, sancionado em lei, o dever de votar o parlamento créditos relativos às despesas obrigatórias, diz Viveiros de Castro — mas é um verdadeiro dever jurídico, não podendo as Assembléias recusarem-se a conceder os créditos indispensáveis (*Tratados dos Impostos*, pág. 57, Amaro Cavalcânti, ob. cit., pág. 218, Agenor de Roure, *Formação de Direito Orçamentário*, pág. 222). Há também para elas e para o executivo o dever de votarem e sancionar os pedidos para estipêndios dos empregados de secretarias dos Tribunais. A harmonia o exige, pois desde que ela desaparece "tôda a engrenagem constitucional se desconjunta, funciona mal e não se aperfeiçoa nunca" (Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição*, pág. 120). A mesma razão que ditou os arts. 40 da Constituição federal e 21, letra *a* da Constituição estadual, quanto à criação e provimento de cargos nas secretarias do Poder Legislativo, — harmonia e independência de poderes — inspirou a salutar disposição do art. 97, n.º II, da Carta federal. Nem se diga que o Poder Legislativo desceria à situação de ceder passivamente à vontade do Judiciário. Não. E' que êle, o poder que faz as leis e estabelece a dotação orçamentária, terá o dever de verificar a sua constitucionalidade, a sua origem, a pertinência da proposta com a fórmula constitucional e a existência de recursos suficientes ou o descobrimento das fontes de pagamento do serviço ou do pessoal, e assim lhe cabe discutir e votar a proposição. Desde, porém, que o pedido não é inconstitucional, não há falta de recursos e se enquadra na atribuição do Judiciário, a Assembléia não pode negá-lo, e muito menos o executivo vetá-lo. Ademais, como explana Temístocles Cavalcânti, não há limite ao poder de organizar os Tribunais os seus serviços, senão as contingências de ordem financeira subordinadas ao "placet" do Poder Legislativo, que "não pode negar-se a fornecer os recursos, cabendo-lhe apenas fixar os vencimentos, e por meio de lei, criar ou extinguir os cargos, de acôrdo com a proposição" (*A Constituição Federal Comentada*, vol. 2, págs. 312 e 313). Da mesma forma, não cabe ao poder executivo impedir com o veto a proposta do Judiciário, tornando-a falaz e reduzindo-a à categoria de mera ilusão constitucional. Nem com isto também reduzir-se-ia a mero sancionador da vontade de outro poder, porque sempre lhe caberá apreciar a constitucionalidade da proposta e o modo como o legislativo a re-

duziu a lei, assim como os excessos que praticou, por exemplo, prevalecendo-se dela para aumentar ou reduzir os empregos ou as vantagens solicitadas, a falta de crédito, sem poder, contudo, discutir as vantagens ou oportunidade da proposta, de que é juiz único o mesmo Judiciário. Tal matéria é imune ao veto. Além disso, a função do veto é impedir que o legislativo adote leis repugnantes à Constituição ou ao bem geral (Amaro Cavalcanti, *Reg. Fed.*, pág. 214); é um recurso do executivo contra as deliberações dos representantes do povo, como diz Carlos Maximiliano (*Constituição de* 1946, 2-176); um freio aos excessos do poder legislativo, uma arma dirigida, como diz Hamilton, contra os atos dos ramos legislativos (*O Federalista*, pág. 611 da ed. de Gaston Jèze). O verdadeiro poder do Presidente nas relações com o Congresso está no direito de veto (Aníbal Freire, *Do Poder Executivo*, pág. 136). E' um freio às impaciências extemporâneas e hostilidades apaixonadas dos partidos que podem mais fàcilmente influir sôbre as Assembléias; deve o Poder Executivo estar armado de um meio capaz de obstar as invasões do Legislativo, por natureza afeiçoada a elas (Aristides Milton, ob. cit., págs. 194 e 195). O veto, é, pois, um contrapêso dos atos do Poder Legislativo para conter os abusos e excessos que praticar, por seu próprio cometimento. Esta idéia acha-se contida na doutrina do preclaro analista da separação de poderes. Diz, com efeito, Montesquieu que "se o executivo não tivesse o direito de conter os impulsos do legislativo, êste seria um poder despótico, porque, podendo atribuir-se tôda faculdade que se lhe deparasse, anularia os demais poderes (*De L'esprit des Lois*, XI-VI). Implantar-se-ia o despotismo do legislativo, e daí então o contrôle de certas deliberações através daquilo que os americanos denominam freios e contrapesos — "checks and balances".

Finalmente, quando o Executivo desaquiesce ao Legislativo através do veto, a ação dêste último poder não fica anulada: resiste não acolhendo o veto. E com o Judiciário, qual seria o contrapêso? Nenhum. Seria pura e simplesmente a sua subordinação ou anulação. Não pode, pois, atingir as proposições do Poder Judiciário, contra o qual o Executivo não tem o direito de veto, salvo o caso excepcional de inconstitucionalidade, falta de verba ou matéria estranha. A iniciativa de aumentar vencimentos cabe ao poder nomeante, que tem elementos para determinar o *quantum merit*. Assim é com o Poder Executivo; assim é com o Poder Legislativo (art. 67, § 2.º, da Constituição federal). Tem de ser assim com o Poder Judiciário, por fôrça do mesmo dispositivo que trata especialmente de aumento e não apenas de fixação dos vencimentos. Absurdo dos absurdos seria deixar aos outros poderes fixar vencimentos de funcionários auxiliares do Judiciário, o que seria uma forma de dominá-lo. Não havia razão para que o Judiciário ficasse numa situação inferior aos dois outros poderes, sendo de consignar que deixá-lo, neste particular, ao arbítrio de qualquer dêles, seria entregar-lhes a sua sorte, porque tanto ao Executivo como ao Legislativo ensejar-se-ia a recusa, até por picardia ou represália, em conceder o aumento ou benefício, reduzindo os servidores da administração da justiça a uma tal condição de miséria, que os levasse, ou à desonestidade ou à demissão, acarretando a falência dêsse poder, e até o fechamento dos tribunais, que só conseguiriam funcionar com o aparelhamento de pessoal necessário.

O veto foi manifestamente inconstitucional, porque não se baseou nem em argüição de inconstitucionalidade, nem em excessos do Legislativo, nem em falta de verba, nem por se não tratar de funcionários da administração da justiça. Se ao Poder Executivo parecia excessivo o aumento (e não o foi porque logo em seguida foram feitas concessões iguais aos funcionários do Tribunal de Contas), cabia-lhe delicadamente, respeitando os melindres do Judiciário, deixar passar o descêndio do art. 24 da

Constituição estadual, para que o Presidente da Assembléia promulgasse a lei como fêz êste poder, recentemente, com a lei n.º 1.940, de 3-12-1952, que o Sr. Governador não quís sancionar nem vetar; não sancionara porque houve excessos da Assembléia, e não vetara porque lhe pareceu que os excessos beneficiavam certas populações do interior.

Apreciando a deliberação do egrégio Supremo Tribunal Federal, concedendo aos seus funcionários o aumento de vencimentos pleiteado, diz Carlos Maximiliano, precisamente a respeito do veto: "A que ficaria reduzida essa prerrogativa, se ao se dar verba necessária para os aumentos concedidos, fôsse lícito ao Chefe de Estado vetar a lei respectiva"? (*Comentários à Constituição de* 1891, pág. 900). O poder de vetar não é ilimitado, e muito menos discricionário, como aqui se sustentou. Dêle também pode abusar o Executivo, segundo advertiu o notável publicista Amaro Cavalcânti, dizendo que o Executivo pode achar-se em desarmonia com o Legislativo nos seguintes casos: a) pela não execução da lei; b) pela regulamentação exorbitante da lei; c) pelo abuso do direito de veto; d) por atos diversos que constituem crime de responsabilidade. Acrescenta que tal abuso, além de ser capaz de nulificar, por assim dizer, a ação legislativa, pode ao mesmo tempo dar pretexto ou razão para a maior desarmonia entre os dois poderes.

A Constituição limitou o poder de vetar, e ainda mais: exigiu a fundamentação das razões em que assente.

O Presidente — diz Barbalho — há de demonstrar em que o projeto fere a Constituição federal ou em que êle é prejudicial aos interêsses da Nação (*Constituição Federal*, pág. 199). Aurelino Leal, outro constitucionalista de escol, pergunta: "E', porém, arbitrário o critério para opor o veto? E responde: "Não. O Presidente não pode sair dêste círculo: vetar o projeto se o julgar inconstitucional ou contrário aos interêsses da Nação. Se, pois, só nesses casos o Presidente nega sanção ao projeto, é claro que só na ausência dêles o sancionará. Ou mais claramente: quando o Presidente julga um projeto inconstitucional ou contrário aos interêsses da Nação, veta-o; quando não o julga inconstitucional ou contrário aos interêsses da Nação, sanciona-o. De onde se conclui evidentemente que o papel do Executivo é de contrasteador da constitucionalidade e utilidade dos projetos das Câmaras legislativas" (*Teoria e Prática da Constituição Federal*, página 846).

O douto Ministro Carlos Maximiliano, insurgindo-se contra um veto que atentava contra a independência do Poder Legislativo, disse que "há o poder amplo de vetar e o dever precípuo de respeitar as prerrogativas de um dos ramos da legislatura. Aqui no Brasil, é preciso lembrar isto mais do que em qualquer outra parte; a Constituição não estabelece só a independência, mas também a harmonia dos poderes... Para haver harmonia, acentuarei bem, é preciso que cada um respeite no outro, não só os seus direitos mas até os seus melindres" (*Comentários à Constituição* de 1946, vol. 2, pág. 34).

No presente caso o veto não podia basear-se em conveniência ou inconveniência de matéria sôbre a qual privativamente cabe ao Judiciário resolver. Se o Presidente ou Governador pudesse apreciar a conveniência ou inconveniência da proposta do Judiciário, a fim de opor-lhe o veto, isto implicaria no poder de apreciar uma deliberação judicial tomada com base na Constituição, isto é, uma decisão do Tribunal em matéria administrativa, tão obrigatória quanto a tomada em matéria judiciária; e se o princípio fôsse verdadeiro, também o Legislativo poderia negar-se a cumprir decisões judiciárias, assim como o Executivo ficaria autorizado a vetar leis elaboradas em cumprimento de tais decisões, como por exemplo, os pagamentos em virtude de sentença, entrando um e outro poder a apreciar a conveniência ou oportunidade da medi-

da ou até a justiça ou injustiça da sentença.

No caso em que está envolvida a independência de outro poder, o Executivo não teve vontade oposta, não tem ação impeditiva: curva-se às necessidades, bem ou mal justificadas, do poder que pede ou delibera, ou pela sanção ou pelo silêncio; não o submete a si, anulando-lhe a vontade e dizendo "não pode" onde a Constituição declara que pode. O art. 67, § 2.º, da atual Constituição reproduz o art. 41, § 2.º, da Constituição de 1934, incluindo na ressalva os Tribunais, que esta última não mencionava. Pois bem, analisando o citado artigo 41, § 2.º, da Carta de 1934, escreveram Clóvis Bevilaqua e Epitácio Pessoa que, tendo timbrado a Constituição "em colocar o Poder Judiciário a coberto da influência do Executivo, não podemos atribuir-lhe a contradição de torná-lo dependente, no que respeita à situação econômica de seus 'órgãos' (*Revista de Direito*, 115-66). A independência do Poder Judiciário é princípio constitucional. Qualquer ato do Executivo que a atinja ou ponha em risco, deve ser repelido, bastando mesmo a simples potencialidade dêsse perigo. O Ministro Castro Nunes pôs de manifesto que a competência dada aos Tribunais para organizar suas secretarias e serviços auxiliares, propor a criação e supressão de cargos e fixação dos vencimentos respectivos, é inerente à autonomia dos mesmos Tribunais (ob. cit., pág. 111).

Um veto dessa ordem não seria um veto contra as leis e resoluções, mas a dissolução do Poder Judiciário, parodiando uma frase do Ministro Pires e Albuquerque (*Revista de Direito*, 20-557). Por derradeiro, o veto só se pode apoiar em inconstitucionalidade do projeto ou sua lesão ao interêsse público. A primeira argüição está afastada, pois não há uma palavra no veto sôbre ela; e quanto à segunda, também não se alude a nenhum interêsse público ou geral, mas apenas interêsses da classe dos servidores do Judiciário, que ficariam em situação melhor que os restantes funcionários de categoria equivalente; ou talvez interêsses do Executivo em não ser importunado com "novos surtos de reivindicações", ignorando-se, ou fingindo-se ignorar, que o funcionalismo judiciário é diferente do funcionalismo comum, pois a muitos dos nossos funcionários se atribui fé pública, que particularmente os distingue e diferencia. E acresce que nem nessa fundamentação o Executivo foi sincero, porque pouco depois enviou à Assembléia mensagem que formou o projeto 1.686, estabelecendo para funcionários do Tribunal de Contas os mesmos padrões que recusara, no veto, para o Tribunal de Justiça (*Diário da Assembléia Legislativa*, 14 de abril de 1951, página 26). Se o Executivo e o Legislativo pudessem impedir a fixação ou aumento de vencimentos dos funcionários da secretaria do Tribunal, estaria aí, como se disse, uma arma poderosa para embaraçar o funcionamento do Judiciário, tornando-o dependente dos outros. A ingerência daqueles dois poderes, que a Constituição afastou cautelosamente nas questões mais importantes, entraria a produzir efeito, paradoxalmente, nas de menor relêvo, isto é, no modo de organizar os serviços administrativos, pela remuneração dos funcionários que os devem executar, para que o Judiciário cumprisse a sua missão institucional. Nem se poderia lògicamente explicar que uma proposta dessas, que entende com a organização dos serviços judiciários, pudesse ser ou não aceita, sem uma grave razão, como as que foram previstas; ou que essa organização, que se atribui ùnicamente ao Poder Judiciário, ficasse ao arbítrio dos outros poderes em competência cumulativa; ou mais, que a Constituição facultasse propor coisas essenciais à execução dos serviços judiciários e tais coisas pudessem ser negadas ou modificadas, dando-as o Legislativo ou o Executivo como supérfluas ou inconvenientes. Vão teria sido o esfôrço do poder constituinte, estabelecendo as garantias que outorgou ao Poder Judiciário, com tal energia que, para protegê-las, editou a própria

intervenção federal no art. 7.º, inciso VII, letra *g*, e criou o crime de responsabilidade do Presidente da República (art. 89, ns. II e VIII, e lei n.º 1.070, de 10 de abril de 1950). Pouco importaria, pois o atentado ao Poder Judiciário, se faria através de filigranas da burocracia dos seus serviços administrativos.

Aliás, estranhável também é que a Assembléia tenha adotado a proposta do Poder Judiciário, como lhe cumpria, convertendo-a em lei, e tivesse depois, acolhido o veto, à mesma proposta, sem ouvir o proponente, cuja autoridade o veto anulava.

Quem não tem direito ao mais não o tem ao menos, e igualmente, proibido o mais, também o está o menos (Cunha Gonçalves, *Tratado de Direito Civil*, volume 1, pág. 491). Se, como regra, é vedado aos outros poderes coartar a independência do Judiciário, não estão também autorizados a fazê-lo em pontos mais inexpressivos dos quais, certamente, se prevaleceriam tortuosamente para vencer a proibição maior.

Ainda do ponto de vista prático, muito mais graves seriam as conseqüências de introdução dessa extravagante interpretação, do que as resultantes da repulsa do veto: com esta perderia o Estado apenas dinheiro que tem em suas arcas, conforme demonstrou, com o aumento feito aos funcionários do Tribunal de Contas; ao passo que, com aquela interpretação, ter-se-á aberto a porta aos mais desabusados atentados à independência do Judiciário.

Que sucede quando um ato legislativo ou executivo é contrário a dispositivo da Constituição, ou mesmo a princípios que decorrem do regime ou que nela estejam consignados como o da harmonia e independência dos poderes? (artigo 36). Êsse ato, conforme lição do nosso maior constitucionalista, é de sua essência, nulo (Rui Barbosa, *A Constituição e os Atos Inconstitucionais*, páginas 48 e 49; Cooley, *Constitutional Limitations*, pág. 222): Se êsse ato chama-se veto, tal veto é nulo, como seria qualquer outro ato assim viciado. Deve, pois, prevalecer em sua integridade a deliberação da Assembléia, convertida na lei n.º 887, de 7 de dezembro de 1950, conforme autógrafo remetido ao Chefe do Poder Executivo, consubstanciando a proposta do Judiciário.

ADITAMENTO AO VOTO

Não me oponho a que se dê ao caso a forma de representação prevista no art. 8.º, parágrafo único, da Constituição federal, pois estão em jôgo, uma das garantias do Poder Judiciário e uma tese relativa à independência e harmonia dos poderes locais. A inicial dos autores fundamenta-se exatamente no princípio da harmonia e independência dos poderes; a sentença baseou-se nos pareceres e êstes esteiam-se nos artigos 124 e 97 da Constituição federal, invocando a lição de Castro Nunes, de que a criação e supressão de cargos com a fixação de vencimentos, "é inerente à autonomia das Côrtes Judiciárias, completando o sistema de garantias estabelecido na Constituição" (Pareceres de Vicente Ráo e Miguel Reale). Antão de Morais entende que está em discussão o princípio da independência e harmonia de poderes.

Aliás, segundo doutrina o eminente Ministro Castro Nunes, a matéria sôbre que pode versar o julgamento do Supremo Tribunal Federal é aquela que pode ser enquadrada em alguns dos princípios enumerados no art. 7º, número VII, da Constituição federal (voto na Representação n.º 96, citado em parecer do ilustre Procurador Geral na Representação n.º 179, de São Paulo). Por igual o douto Ministro Edgar Costa, Relator do recurso no mandado de segurança n.º 1.136, de Santa Catarina, negou-lhe provimento "por não ser o mandado de segurança remédio próprio para assegurar a autonomia municipal, mas a representação de que trata o parágrago único do art. 8.º da Constituição federal, precisamente porque se litigava de ato contrário ao princípio constitucional do art. 7.º, n.º VII, da Constituição federal (*Diário da Justiça*

de 3 de novembro de 1952; ver, também, *"Arq. Judiciário"*, 97-273). O que sobrepaira é ùnicamente a tese constitucional. Não há absolutamente nenhuma divergência sôbre os fatos, cumprindo apenas o exame do direito e assim seria apropriada a representação, cuja finalidade é assegurar o primado dos princípios da Constituição federal, quando violado ou ameaçado por algum dos poderes estaduais no exercício de suas atribuições.

E' um dos culminantes deveres do egrégio Supremo Tribunal Federal impor o respeito à Constituição federal e declarar interpretativamente o modo de sua aplicação, que deve ser uniforme em todo o país, de tal arte, que o desvio sofrerá a sanção da própria intervenção federal.

Cabe aos Tribunais declarar a inconstitucionalidade; mas se envolve um dos princípios do art. 7.º, é do Supremo. Os atos a que se refere a Constituição, entendem-se no seu sentido mais amplo, como diz Temístocles Cavalcânti, envolvendo os legislativos e constitucionais, devendo ser de natureza a "influir na vida do regime, no funcionamento dos poderes do Estado, nas relações entre êles, e que interessam mais à situação geral que às relações individuais" (*Constituição Federal Comentada*, volume 1, pág. 232).

Concordo, assim, em que o Tribunal submeta o caso ao exame do egrégio Supremo Tribunal Federal, por meio de uma representação, se assim julgar conveniente. — *Vasconcelos Leme*, com a seguinte declaração de voto:

A prerrogativa constitucional conferida aos Tribunais, e expressa na Carta federal, em seu art. 97, n.º II, e que a Constituição estadual reproduz no seu art. 55, letras *b* e *g*, de organizarem suas próprias secretarias e seus serviços internos, entendo-a com a amplitude que lhe dá Temístocles Cavalcânti, em sua *Constituição Federal Comentada*, vol. II, pág. 313.

Completa-a a faculdade de propor ao Poder Legislativo a criação ou extinção de cargos, e a de fixação dos respectivos vencimentos, sem as restrições legislativas ou executivas que possam decorrer da intervenção necessária de um Poder Legislativo e da facultativa de outro — o Poder Executivo.

Umas e outras, elaboração de regimentos internos, organização de serviços auxiliares, provimento dos respectivos cargos, só se completam e se integram na autonomia administrativa do Poder Judiciário com a faculdade exclusiva e expressa de propor a criação e a extinção dêsses mesmos cargos e a fixação dos respectivos vencimentos. São atribuições que decorrem da natureza dos princípios constitucionais que os informam e determinadas em harmonia com a estrutura política que êles preconizam. Como diz o Professor Vicente Ráo: "faculdades orgànicas, institucionais, inerentes à natureza do Poder Judiciário, considerado como um dos três poderes políticos da Nação, indispensáveis para sua subsistência como poder independente".

Se em verdade o Tribunal, como órgão dêsse poder, não pode diretamente criar cargos, ou suprimi-los, ou fixar-lhes os vencimentos, restrito apenas à iniciativa dêles, decorre isso tão-só da circunstância de ser êsse Poder estranho à elaboração orçamentária, prerrogativa exclusiva do Poder Legislativo. Nem se furta a isso o próprio Poder Executivo, coartadas também as suas iniciativas pela faculdade que cabe ao Parlamento, de decretar os impostos, de orçar a receita e fixar a despesa, sem o que não se equilibraria a administração pública, nos diversos setores em que ela se manifesta, e nem encontrariam aquêles Poderes os meios indispensáveis para as suas funções estatais, que tanto as exercem, dentro da órbita específica de cada um, o Poder Judiciário e o Poder Executivo.

Característica do regime liberal democrático é, sem dúvida, a tripartição e independência dos Poderes. Nela, tôdas as constituições republicanas estruturam a organização jurídica da Nação, expressa na independência que os separa e na harmonia que os aglutina,

daí resultando, como o proclamou Montesquieu, em citação feita pelo nosso eminente colega Prado Fraga, "a unidade da ação estatal para consecução das altas finalidades políticas do Estado".

Daí nos furtarmos a admitir na exegese do dispositivo constitucional em foco o entendimento *ad literam*, de que cabendo ao Poder Judiciário apenas propor ao Poder Legislativo a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos, cabe a êste aceitar ou não a proposta feita. Propor — dizem — é submeter à apreciação e, assim, aquêle a quem se propõe, cabe aceitar ou rejeitar, no todo ou em parte, a iniciativa do proponente. Mas não é assim, *data venia*. Ao Poder Judiciário cabe apenas propor, porque, como já disse, lhe é estranha a elaboração orçamentária. Indispensável, pois, a colaboração do Poder Legislativo, mas colaboração harmônica, concorrente, sem diminuição ou anulação da garantia de organização própria outorgada ao Judiciário, relativa aos seus serviços internos, e que exercida em contrário, viria ferir o próprio princípio da separação dos Poderes. Mais uma vez, não será demais repetir a lição de Temístocles Cavalcânti: "Uma vez organizado o serviço, tem o Tribunal a iniciativa de pedir ao Poder Legislativo os meios — pessoal e recursos financeiros — para executar o plano estabelecido. Não pode, segundo pensamos, o Legislativo negar-se a fornecer os recursos, cabendo-lhe apenas fixar os vencimentos e, por meio de lei, criar ou extinguir os cargos, de acôrdo com a proposição. Não mais se justifica a restrição contida na emenda ao art. 34 da Constituição de 1891, que, na opinião abalisada de Castro Nunes, pôs têrmo às controvérsias. O texto, entretanto, restritivo, não foi reproduzido".

Voltou, assim, acrescento eu, com tôda a sua plenitude, implícita na feição democrática da organização nacional, a mesma fórmula expressa no art. 58, § 1.º da Constituição federal de 1891.

E nem se choca êsse entendimento com as atribuições específicas do Poler Legislativo, fixadas no art. 65 da atual Constituição e especialmente no seu número IV: porque o Poder Legislativo, em se tratando do pesosal das secretarias dos Tribunais, só pode criar e extinguir cargos públicos e fixar-lhe os vencimentos, por propostas dêsses mesmos órgãos da Justiça.

Restrita dessa forma a faculdade do Poder Legislativo, tão-sòmente à dotação financeira, e uma vez satisfeita esta, de vez que o projeto traz, evidentemente, *ex originis* pela própria fonte de onde emanou, a chancela do interêsse público, pode o Executivo vetá-lo, no todo ou em parte?

E' êste, sem dúvida, o ponto nevrálgico da questão. Quanto a mim, como é óbvio... respondo pela negativa. O poder do veto não é discricionário, não é arbitrário. Exerce-o o Executivo dentro de duas alternativas, que são como os pesos e as medidas coartando-lhe a ação: a inconstitucionalidade do projeto, ou ser êle contrário aos interêsses nacionais (no caso em tela, interêsses estaduais). O brilhante voto vencido do Desembargador Teodomiro Dias perfilhou opinião contrária, sustendo-se mesmo na de Castro Nunes, que cita, e que é, por sinal, subscritor de parecer favorável à pretensão dos autores. Mas, *data venia*, ouso divergir. E como é difícil divergir do Desembargador Teodomiro Dias, sabem todos os nossos eminentes colegas. Mas, S. Excia., a meu ver, parte do pressuposto que ao Poder Executivo, mesmo em se tratando de criação e extinção de cargos e de fixação de vencimentos pertinentes às secretarias dos Tribunais, cabe ainda o direito do veto, sob fundamento do interêsse público. Porque, a meu ver, o interêsse público se confunde aqui com a própria iniciativa do Poder Judiciário. Em verdade, "ao Poder que executa os serviços, que os dirige e os controla, cabe indicar as modificações aconselhadas pela experiência" (são palavras de Castro Nunes) e, acrescento eu, ditadas pelo diuturno trato das coi-

sas públicas. E se, em regra, em todos os demais casos, tais atribuições tocam ao Poder Executivo, excepcionalmente, cabem elas ao Poder Judiciário, quando inerentes aos serviços indispensáveis ao seu exercício. Só êle, o Poder Judiciário, será o juiz da oportunidade, da conveniência, da necessidade, vale dizer, do interêsse público que informou a proposição inicial. Conceder ao Poder Executivo a mesma faculdade de apreciar êsse interêsse, de perquirir da sua oportunidade, de indagar da sua conveniência, de saber da sua necessidade, será certamente interferir naquele mínimo de garantias próprias que cada um dos Poderes exige para sua subsistência como Poder autônomo. Seria, evidentemente, outorgar-lhe uma prerrogativa que transcende do equilíbrio, da harmonia, da interdependência que deve ser mantida com os dois outros. A bem pouco se reduziria, pois, essa autonomia, a nada quase baixaria o nível de sua independência, se falecesse ao Poder Judiciário a faculdade exclusiva de êle próprio atentar para o interêsse público que decorre da criação de cargos, da sua supressão e fixação de vencimentos, tendo em vista os serviços de sua secretaria, e serviços auxiliares — conquanto, pois não, sob forma de proposição ao Poder Legislativo, e de proclamálos com essa proposta, e de exigi-los com a sanção do Poder Executivo, sanção que pode ser positiva ou negativa, atuando o Presidente da República ou Governador do Estado, por ação ou omissão. Será esta, — deixar que decorra o decêndio — quando muito, a única manifestação de contrariedade, ou melhor, de não cooperação, que ao Poder Executivo se poderá tolerar, sem o deslustro das altas finalidades políticas e sociais do Estado. Mas não será devido à harmonia e à independência que devem reinar entre os três poderes políticos da Nação e o acatamento devido a um dêles, justamente aquêle que, como frisou Barbalho, "é por sua natureza o mais fraco".

Foram estas as razões, mais sentidas pela minha convicção pessoal, que manifestadas na fraqueza de meus argumentos, com que aderi à pretensão dos autores, expressa no venerando acórdão da egrégia Quarta Câmara Civil.

Voto, assim, pela inconstitucionalidade do veto governamental. — *Djalma Pinheiro Franco*, com a seguinte declaração de voto:

Escrevendo sôbre a competência dos Tribunais para criar os cargos da secretaria e estipular os respectivos vencimentos, assim se expressou o ilustre constitucionalista Carlos Maximiliano, em seus *Comentários à Constiuição Brasileira de* 1946, vol. II, pág. 302: "Como não estabelecia exceções o texto do artigo 58, de 1891, prevaleceu a corrente favorável à competência dos tribunais para criar os cargos de secretaria e estipular os respectivos vencimentos. Atribuição semelhante se dava a cada uma das Câmaras Legislativas. Surgiu a dúvida, a respeito do assunto, no Govêrno Epitácio Pessoa. O projeto revisionista de 1925-1926 visou resolvê-la com suprimir prerrogativas de dois poderes: hoje, em face do art. 65, IV, combinado com o art. 97, II, só uma lei, votada por todo o Parlamento e sancionada pelo Executivo, logra instituir aquêles lugares e fixar os proventos respectivos". E, ainda, comentando o art. 65, n.º IV, da Constituição — cuja cabeça está assim redigida: "Compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Preeidente da República" — escreveu o douto Mestre: "Para evitar liberalidades inoportunas e a criação de sinecuras, dificultaram sobremaneira os dispêndios. Hoje a direção de cada Tribunal nomeia e demite os empregados da casa: porém não se pode organizar com ampla autonomia a secretaria respectiva; só uma lei ordinária, e especial, autoriza a criar lugares e fixar vencimentos (art. 97, n.º II)" (op. e vol. cits., n.º 344, página 136).

Assim, consoante essa lição, tôda lei que fixa os vencimentos dos funcionários das secretarias dos Tribunais está sujeita a sanção governamental.

Aliás, regra é que tôda lei seja sujeita a sanção (Constituição, arts. 68,

69, parágrafo único, e 70), as exceções — dez, "e não mais por serem as únicas enumeradas: porquanto os dispositivos que se afastam da regra geral interpretam-se restritivamente" (Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição Federal* de 1891, n.º 236, pág. 280) — sendo expressas na Lei Fundamental (arts. 66 e 71).

O fato de uma proposta do Tribunal (art. 97, n.º II) ser aprovada pelo Legislativo, não na converte automàticamente em lei, como em lei não se converte automàticamente uma proposta do Executivo (art. 67 e §§ 1.º e 2.º) pelo Legislativo também aprovada: constituirá mero projeto de lei (art. 68), que lei será tão-só com a aquiescência do Presidente da República, mediante a sanção expressa ou tácita (arts. 68, 70 e seu § 2.º).

Ora, ao dever de sancionar corresponde, constitucionalmente, o direito de vetar (arts. 70, § 1.º, e 87, n.º II). Nestas condições, uma vez que o projeto de lei que fixa vencimentos de funcionários da secretaria dos Tribunais, não basta, por não estar compreendido entre as exceções do art. 66 da Constituição, ser simplesmente aprovado pelo Legislativo, para que em lei se converta, dependendo sempre, para que tal aconteça, da sanção governamental — segue-se daí, necessàriamente, que, se o Presidente da República entender que um projeto dessa natureza é inconstitucional ou contrário aos interêsses nacionais, pode e deve vetá-lo.

No plano estadual, da mesma forma se regula o assunto, que sua fonte inspiradora é a *Lex Legum*.

E, assim, usando o Governador do Estado do direito de vetar o projeto de lei que fixava os vencimentos dos funcionários da secretaria do Tribunal de Justiça, fê-lo dentro da mais perfeita normalidade, sem qualquer ofensa à Constituição.

Pretender que, desta forma procedendo, quebrou o Governador a harmonia que deve haver entre os dois poderes, cerceando a ação do Poder Judiciário no que tange à fixação de vencimentos dêsses funcionários é, *data venia*, muito avançar. Tão ou mais importante que essa é a questão que diz respeito aos vencimentos dos membros do Poder Judiciário; e essa depende exclusivamente da vontade, da iniciativa do Governador, embora, sem maior repercussão, vozes autorizadas (Clóvis Bevilaqua, Araújo Castro) tenham sustentado que tal iniciativa também pertence ao Poder Legislativo (Araújo Castro, *A Nova Constituição Brasileira*, ed. de 1936, pág. 192). Ora, se o Executivo pode opor-se a qualquer melhoria para os membros do Judiciário, porque não o há de poder com relação aos funcionários da secretaria do Tribunal, quando entenda que o projeto enviado à sanção é contrário ao interêsse público?

Mas quando, *gratia argumentandi*, houvesse essa quebra de harmonia, escaparia, então, ao Tribunal de Justiça a competência para dizer da inconstitucionalidade dêsse veto que o Legislativo aprovou (êste o único poder capacitado para apreciar as razões de decidir do Executivo; jamais o Judiciário que, assim tendo feito, como se vê do venerando acórdão da egrégia Quarta Câmara Civil, invadiu seara alheia, fazendo aquilo que a outro Poder atribuiu, ou seja, a quebra da harmonia de poderes), tal competência pertencendo ao egrégio Supremo Tribunal Federal, a cujo exame a questão havia de ser submetida pelo Procurador Geral da República (Constituição, art. 7.º, n.º VII, *b*, combinado com o art. 8.º, parágrafo único), como, aliás, pareceu ao eminente jurista Haroldo Valadão.

Essas as razões que, para mim, bastaram para repelir a eiva de inconstitucionalidade do veto. — *Amorim Lima*, com a seguinte declaração de voto:

Os tribunais, bem como os corpos legislativos, dependem essencialmente de serviços auxiliares, sem os quais dificuldades insuperáveis lhes entorpeceriam o funcionamento. Qualquer falha nesse sentido acarretaria a vulneração do princípio da independência dos poderes. De onde, o legislador constitucionalista, quer o federal, no art. 97

n.º II, quer o estadual no art. 55, letra *g*, das respectivas cartas, procurar sempre salvaguardar semelhante condição primária de independência, assegurando aos tribunais a prerrogativa de organizar os quadros de sua secretaria, fixando os vencimentos de seus funcionários *ad referendum* do órgão legislativo. Tal faculdade se harmoniza com a concedida às assembléias legislativas, no art. 21, letra *a*, do estatuto constitucional do Estado, assim redigido: "E' da competência exclusiva da Assembléia: a) ...organizar a sua secretaria, nomeando os respectivos funcionários e fixando-lhes atribuições e vencimentos". Assim, *expressis verbis*, à Assembléia foi cometida a competência privativa para organizar a sua secretaria, sem qualquer colaboração do Executivo; e ao Tribunal de Justiça a de "propor à Assembléia a criação ou supressão de cargos, bem como a fixação dos respectivos vencimentos nos serviços subordinados ao Tribunal". A expressão "propor à Assembléia" deve ser interpretada em acepção rigorosamente restrita, sob pena de destruição da simetria entre os dois preceitos invocados. Por que deveria ser maior a autonomia da Assembléia do que a do Tribunal de Justiça? Tanto releva afastar o Executivo de uma intromissão na economia íntima do Legislativo como impedir a mesma interferência com relação ao Judiciário. A mesma razão subentende a mesma disposição. A analogia não supre ùnicamente as lacunas da lei; ergue-se, também, como um processo vivo de informações para as construções da exegese sistemática. Se guardando estritamente o conteúdo verbal da lei, consegue o intérprete manter a unidade lógica do diploma, injustificável será o desviar-se de rota tão segura para inculcar ao legislador horizontes estreitos, atribuindo-lhes a adoção de princípios assimétricos que lhe enfraqueceriam a obra pela subtração da fôrça racional. Foi para evitar perigos dêsse tope que os romanos já avisavam: "incivile est, nisi tota lege perpecta, una aliqua particula eius proposita, iudicare vel respondere".

E' de se concluir, pois, que a organização da secretaria do Tribunal é assunto a ser dirimido entre êsse órgão supremo do Poder Judiciário e a Assembléia Legislativa: o Tribunal propõe, e a Assembléia, tão-sòmente a Assembléia, aprecia a proposta sob o aspecto puramente orçamentário. O Poder Executivo é estranho ao caso. Dir-se-á, como o fêz um dos mais ilustres votos vencidos, que, sendo regra a faculdade de vetar, não se pode, sem expressa autorização constitucional, admitir qualquer exceção. O argumento passa por cima de uma das características mais típicas das Cartas Constitucionais, do gênero da nossa: a existência de poderes e garantias implícitas. Na preservação da incolumidade da estrutura básica da organização político-constitucional, presume-se que o legislador sempre conceda os meios adequados para a sua defesa, embora não o tenha declarado de forma explícita. Foi dêsse modo que, no regime da Constituição de 1891, se criou a figura do interventor, com o "placet" consagrador de Rui Barbosa. No caso em aprêço, não há mister suprir lacuna, nem violentar o texto constitucional; basta aplicar *stricto sensu* o art. 55, letra *g* já citado, reputando-o exceção às normas gerais de elaboração legislativas. Atenda-se ainda à lição do insigne Thomas Cooley, nos seus famosos *Princípios Gerais de Direito Constitucional*": "O poder de vetar leis, conferido ao Presidente da República, constitui na verdade um terceiro ramo do Poder Legislativo. Realmente, êste poder é legislativo, e não executivo; e as questões por êsse efeito apresentadas àquele magistrado são precisamente as mesmas que as duas Câmaras do Congresso devem decidir na aprovação do "bill" (Cf. versão de Alcidez Cruz, pág. 51, editor: Carlos Echenique, Livraria Universal, Pôrto Alegre, 1909). Representa, portanto, o veto uma segunda instância legislativa, limitativa da primeira. Não foi previsto no inciso supra-

mencionado, destoa de outro princípio adotado no art. 21, letra *a*, desfavorece a independência do Judiciário: como aceitá-lo sem malferir o cerne das nossas instituições, colocando o Executivo em uma ilógica posição de preeminência? — *José G. Rodrigues de Alckmin*, com a seguinte declaração de voto:

E' princípio que recolhe os sufrágios da quase unanimidade dos publicistas, o de que a independência dos Poderes, sujeitos, embora, ao sistema de "freios e contrapesos", constitui um dogma do regime (v. Pedro Calmon, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, pág. 45) e regra básica para a garantia dos direitos, pôsto que a acumulação dos poderes em uma só pessoa pode ser considerada a "exata definição da tirania" (v. Federalist, *apud* Joseph Story, *in Commentaries on the Const. of U. S.*", I, pág. 392; Black, *American Constit. Law*, pág. 72).

E a independência do Poder Judiciário — o mais fraco e mais exposto a tê-la cerceada pelos demais — é essencial à garantia dos direitos, pois "nenhuma observação está melhor assente na experiência humana que a de Montesquieu, de que não há liberdade, se o Poder Judiciário não fôr independente dos Poderes Legislativo e Executivo" (v. Story, ob. cit., págs. 392 e 417).

De tal sorte se considera essencial à preservação da liberdade a independência do Poder Judiciário, que o Ministro Enéas Galvão, invocando a Norris e Wilson, afirmou que a Constituição jamais deveria ser interpretada no sentido de diminuí-la (v. F. Alves Pacheco, *A Independência do Poder Judiciário e as Prerrogativas do Supremo Tribunal Federal*, pág. 49).

E' certo, porém, que a independência dos Poderes não exclui o mútuo contrôle do sistema de freios e contrapesos, com que recìprocamente se estabelece a harmonia entre todos. Mas, por fôrça dessa independência, a cada Poder (e, pois, ao Judiciário) além das funções específicas, é de reconhecer-se o direito, ainda à falta de texto expresso de lei e salvas as limitações decorrentes da Constituição, à sua própria administração funcional.

Assim, à vista da Constituição Norte-Americana, Black (ob. cit., pág. 76) doutrinava que atribuições normalmente cabíveis, pela natureza, a outro Poder, se admitiam exercidas pelas Côrtes, porque estas forçosamente possuiam os poderes necessários à preservação de sua independência e dignidade e necessários a habilitá-la ao exercício de suas funções específicas ("*Each department must posses such powers as are necessary to the preservation of its dependence and dignity, in to enable it to discharge its appropriat functions*". *It is for this reason that each house of a legislature is empowered to judge of the election and qualification of its own members to appoint o relect its own officers, though appointments to office usually belong to the executive. So also the courts are frequently allowed to appoint their inferior ministerials officers, as well as to admit attorneys to practice before them, and usually to make rules of practice*). Seriam, tais poderes, incidentais ao exercício das próprias atribuições (v. Willoughby, *Const. Law*, págs. 523, 524, 530). Assim, não sòmente funções administrativas (desde que necessárias, incidentalmente, ao exercício das atribuições específicas) mas também atividades que se classificariam como legislativas foram exercidas pelos Tribunais. Não se considerou, portanto, dentro dêsses princípios, naquele país, que se configurasse uma delegação legislativa o se ter atribuído, em ato de janeiro de 1926, em Washington, ao Poder Judiciário, o formular regras de processo (v. Charles H. Paul, *The Rule-Making Power of tre Courts, in Selected Essays on Constitutional Law*, vol. IV).

Portanto, dentro da competência do Poder Judiciário, por fôrça da aplicação normal do princípio da independência dos poderes, estaria o direito de nomear funcionários, criar-lhes cargos e fixar-lhes vencimentos, à falta de restrição expressa de ordem constitucional. E isto porque, consoante Bielsa, o Po-

der Judiciário "deve ter a própria administração econômica, o que está de acôrdo com o princípio de separação dos poderes, princípio que exclui qualquer dependência expressa ou virtual. O Poder Judiciário pode realizar sua administração própria, como a realiza o Congresso ou Poder Legislativo (*El Orden Politico y las garantias jurisdiccionales*, pág. 36, nota).

E referindo-se exatamente à fixação de vencimentos de funcionários do Poder Judiciário nas províncias, afirmou o jurista argentino Alberto Manuel Moura: "Os Tribunais de Justiça, além de seus membros, magistrados, necessitam, para o cumprimento de sua augusta missão, o serviço de funcionários e empregados... cuja estabilidade depende do mesmo poder, mas cujas retribuições, indefectìvelmente, são fixadas pelo Congresso ou pelos Legislativos... o que afeta a absoluta liberdade de ação do Poder Judiciário; porque é fácil compreender que sem pessoal ou sem recursos suficientes não poderia agir livremente e administrar justiça com independência" (*Rev. del Colegio de Abogados de B. Aires*, ano 18, t. 17, n.º 6, pág. 557).

Ausente que fôsse da Constituição qualquer dispositivo a respeito, por fôrça do princípio da independência dos poderes, ao Poder Judiciário caberia não sòmente nomear funcionários de suas secretarias e serviços, mas também fixar-lhes vencimentos. Assim, na vigência da Constituição de 1891, acertada foi a interpretação que o Supremo Tribunal Federal, consoante testemunha Castro Nunes, deu à lei máxima, estabelecendo a sua competência exclusiva a êste respeito, "coartado o Poder Legislativo a atender às exigências do Poder Judiciário".

Em 1926, por fôrça de reforma constitucional, expressamente se dispôs que ao Legislativo caberia criar e suprimir empregos públicos federais, "inclusive os das secretarias das Câmaras e dos Tribunais; fixar-lhes as atribuições e estipular-lhes os vensimentos". Retirou-se, assim, expressamente, o poder que implìcitamente tocaria a Tribunais e Câmaras, para atribuí-lo ao Legislativo.

Em 1934 e 1946, as Constituições se limitaram a dispor que aos Tribunais caberia propor ao Legislativo a criação de empregos e fixação de vencimentos. E entre as funções legislativas específicas, se arrolou a de fixar ou alterar vencimentos a cargos públicos. Deve essa proposta, que é verdadeiramente iniciativa (v. art. 67, § 2.º, da Constituição federal) estar sujeita, consoantes os têrmos do art. 65, IV, da Constituição federal e art. 20, *d*, da estadual, à apreciação, sòmente, do Legislativo — ou tal apreciação se fará por uma lei sujeita à sanção ou veto do Executivo?

Ora, se ao Poder Judiciário tocaria, normalmente, a faculdade de fixar vencimentos aos funcionários de seus serviços administrativos; e se ao Poder Judiciário se reservou, sòmente, a iniciativa nessa matéria, atribuindo-se ao Poder Legislativo o apreciá-la, parece-me indubitável que essa submissão da proposta do Poder Judiciário ao Legislativo representa a aplicação do sistema de freios e contrapesos que permite o recíproco equilíbrio dos Poderes.

E assim sendo, à vista do princípio da inafastável independência do Judiciário, sujeito, antes, a ser dominado que a dominar os outros poderes, ainda me parece que o sistema de contrapesos deve merecer interpretação restritiva: — um poder exercerá sua influência nas atividades de outro exclusivamente dentro dos limites e nos têrmos da Constituição, não havendo admitir-se, por inferência ou extensão, tal faculdade.

No caso, sujeita essa implícita faculdade do Poder Judiciário de administrar-se funcionalmente, à apreciação do Poder Legislativo, a êste Poder, sòmente, caberia apreciá-lo. Não se teria expresso, portanto, na Constituição, que a êste contrôle legislativo seria de adicionar-se o do executivo (de cuja iniciativa, na matéria, não depende o judiciário), por via de uma lei sujeita a sanção ou a veto.

Mesmo porque, na espécie, faltaria a base racional para o exercício do veto. Êste é um dos freios e contrapesos, atribuído ao Executivo para impor ao Legislativo, a reapreciação de determinadas leis. Tem o seu fundamento na conveniência de dar-se ao Executivo consoante Black *"a check on the enactment of hasty, unwise or improper laws"* (ob. cit. 94) ou, consoante Story, *"... an additional security against the enactment of rash, immature, and improper laws. It establishes a salutary check against the effects of faction, pricipitancy, inconstitutional legislation and temporary excitements, as well as political hostility* (*ob. cit.*, pág. 647).

No presente caso, porém, se a iniciativa parte de um Poder e fica sujeita à aprovação de outro, esta aprovação já representa um elemento de contrôle; não há razão para adicionar, a êste primeiro contrôle, outro, qual fôsse o veto. De notar-se, ainda, que o veto não seria, aqui, o freio ou contrapêso do Executivo ao exercício de uma função legislativa própria, consoante a sua destinação: — seria novo contrôle sôbre uma função já de contrôle exercida pelo Legislativo quanto a uma proposta do Judiciário.

Tenho, assim, que admitir-se, além da aprovação legislativa à pretensão inerente ao Poder Judiciário (qual seja a de administrar-se funcionalmente), mais outra por parte do Executivo, através do veto (e veto não a atividade legislativa própria, mas a contrôle legislativo) seria, salvo à vista de texto expresso que o determinasse contrário ao princípio de proteção à independência do Poder Judiciário.

Vale examinar, porém, a alegação de que, "cabendo à Assembléia, com a sanção do Governador, legislar sôbre a criação e extinção de cargos públicos, suas atribuições e vencimentos, já aqui estaria, expressa, a regra de que a faculdade do Poder Judiciário quanto à sua administração funcional estaria sujeita não sòmente à apreciação do Legislativo, mas também à concordância do Poder Executivo.

A criação e extinção de cargos, com a fixação dos vencimentos, é, de sua natureza, matéria legislativa. Exerce-a, normalmente, o Legislativo. Mas à falta de texto expresso, em se tratando das secretarias dos Tribunais, tal função caberia aos próprios Tribunais, por fôrça do princípio da independência dos Poderes, consoante antes se disse.

Portanto, ao fixar vencimentos de funcionários, o Legislativo ou o faz com absoluta independência, quanto aos funcionários da Assembléia (função legislativa que duplamente lhe caberia, quer pela natureza, quer pelo princípio de independência dos poderes); ou o faz como função legislativa por sua natureza (e sujeita, portanto, ao contrôle do "veto"); ou o faz, já em grau de contrôle, mediante a iniciativa do Judiciário, quanto aos funcionários dos Tribunais. Neste caso, não haveria, por parte da Assembléia, o exercício de uma faculdade que lhe pertença por sua natureza, mas o exercício de um freio ou contrapeso ao Poder Judiciário, a quem tocaria exercitar os meios necessários ao eficiente desempenho de suas atribuições.

A regra, pois, de que à Assembléia cabe legislar, com a sanção do Governador, sôbre fixação de vencimentos é a regra geral quanto às suas funções legislativas próprias, exercidas dentro da sua própria competência legislativa e sujeita, conseqüentemente, ao contrôle do veto por parte do Executivo. Ela não abrange quanto à sanção governamental a fixação dos vencimentos dos funcionários da Assembléia (em conseqüência da independência dos Poderes) nem está expresso que deva abranger funções legislativas exercidas já em grau de contrôle sôbre proposta oriunda do Poder Judiciário. Porque, quanto a estas, as atribuições da Assembléia não representam atividade que normalmente lhe caberiam, mas atribuição de exercitar contrapeso à faculdade que deveria caber, por fôrça da independência dos Poderes, ao Poder Judiciário.

Parece-me, assim, que o princípio de que à Assembléia cabe legislar com a

sanção do Executivo, sôbre fixação de vencimentos, disciplina a atividade que é por sua natureza legislativa — mas não visa disciplinar a atividade exercida, já em grau de contrôle, sôbre o Poder Judiciário. Trata-se, nesse dispositivo legal, da normal faculdade exercida pelo Legislativo de criar cargos públicos ou fixar-lhes vencimentos, como função própria dêsse poder, em virtude da natureza legislativa da matéria. Não, porém, da atribuição, que se deu ao Legislativo, de servir de freio ou contrapeso à faculdade inerente, sob o ponto de vista orgânico, do Poder Judiciário, de administrar-se com autonomia.

De concluir-se, pois, que a proposta do Tribunal, aprovada pelo Legislativo, não estava sujeita, ainda, à aprovação do Executivo — não havendo inferir-se a necessidade de tal aprovação pela faculdade que tem, o Executivo, de exercer o veto sôbre funções legislativas de sua natureza inerentes à competência da Assembléia.

Veto e sanção, assim, se dispensariam: em face da aprovação legislativa à proposta do Tribunal, a promulgação se daria pelo corpo legislativo, consoante opina o professor Miguel Reale, quando não fôsse de invocar a "sanção fatal", a que se referia Heitor Massena (v. *Revista Forense*, vol. 44, pág. 21).

Conseqüentemente, à vista do princípio da independência dos Poderes e atendendo a que a Constituição não deve ser interpretada no sentido de diminuir a independência do Judiciário; considerando que, na espécie, a atividade do Legislativo já representa um contrôle sôbre faculdade que, orgânicamente, pertenceria ao Judiciário, não havendo razão, à falta de expressa determinação legal, para adicionar-se, a êsse contrôle, outro, proveniente do Executivo; considerando, mais, que essa função de contrôle do Poder Legislativo não está expressamente submetida à regra geral da sanção ou veto, exposta no artigo 20, *d*, da Constituição federal, porque tal regra visa o exercício de funções de sua natureza pertinentes ao Legislativo, reconheço a inconstitucionalidade do veto. — *Hildebrando Dantas de Freitas*, com a seguinte declaração de voto:

A iniciativa do Tribunal, solicitando a criação, ou supressão de cargos, como a fixação dos respectivos vencimentos nos serviços que lhe são subordinados, pressupõe, no ensinamento de Castro Nunes, "o princípio geral de que ac Poder Legislativo é que pertence consentir na despesa". Trata-se de "uma função de govêrno que se atribui aos tribunais" (*Teoria e Prática do Poder Judiciário*, pág. 11). Saliente-se que a Constituiço estadual não fala, nem a federal, em proposta dirigida ao Executiva, mas à Assembléia (Constituição estadual, art. 55, *g*) ou ao poder Legislativo competente (Constituição federal, art. 97, n.º II). Pontes de Miranda é incisivo a respeito: — "O artigo 97, n.º II, não disse que havia de solicitar ou propor ao Poder Executivo, porque seria tornar dependente dêsse a remessa ou o pedido; disse, clarìssimamente, que se havia de propor ao Poder Legislativo" (*Comentário à Constituição de* 1946, vol. II, pág. 169). Ao Legislativo, portanto, é que compete o exame da proposta do Judiciário, em face da situação financeira do Estado e do conseqüente aumento de despesas, independentemente da manifestação de vontade do Executivo.

No caso, houve a aprovação por parte da Assembléia. O Poder a que competia consentir na despesa, examinando-a em confronto com os recursos financeiros do erário, acolheu a proposta, assim não o entendendo, todavia, o Executivo que vetou a deliberação, por motivos que se relacionam, mesmo, com o seu merecimento. Tal veto se encontra, manifestamente, eivado do vício de inconstitucionalidade.

O pedido do Judiciário não estava subordinado, não dependia do Executivo. E' inegável que a Constituição não dispõe, expressamente, que a promulgação, aprovada a proposta, se faça pela Assembléia Legislativa, mas isso não importa em tornar indispensável a sanção

do Poder Executivo. Veja-se, *v. g.*, o andamento do art. 71 da Constituição federal: "nos casos do art. 66, considerar-se-á com a votação final encerrada a elaboração da lei, que será promulgada pelo Presidente do Senado". Nesse caso, não há a sanção; a lei é perfeita, uma vez completa a votação. Note-se, com Pontes de Miranda, que "omissas as Constituições anteriores", essa era a regra *ex argumento* (ob. cit., II, página 81). Ora, no que respeita ao Poder Legislativo, sua é a competência para organizar a sua secretaria, nomeando os respectivos funcionários, fixando-lhes atribuições e vencimentos. Nenhuma, pois, a interferência do Executivo, cuja sanção não é exigida. Idêntica há de ser, com relação a êsse Poder, a posição do Judiciário, cuja proposta, no que se refere aos meios necessários ao funcionamento regular dos seus serviços internos, não poderia ficar sujeita a dois crivos: primeiro, o Legislativo, para aprová-la, depois, o Executivo, para lhe outorgar sanção com a correspondente faculdade de vetar.

A não ser assim, se não ficasse livre da vontade, do veto do Poder Executivo, estaria o Judiciário, no exercício normal de uma de suas prerrogativas, inerente à sua autonomia, de uma função do govêrno que lhe é atribuída, sob um duplo contrôle; ou, consoante bem observou o Prof. Vicente Ráo, à autorização da despesa pelo Legislativo e também ao parecer, ou vontade, do Executivo, que é o poder relativamente ao qual, mais acentuada deve ser a sua independência. E esta ficaria, assim, prejudicada em confronto com os demais poderes, pois, no dizer de Castro Nunes (ob. cit.), a matéria em apreciação é "inerente à autonomia das Côrtes Judiciárias, completando o sistema de garantias estabelecido na Constituição".

Uma Constituição que adotou, como fundamental, o princípio da independência e harmonia entre os três poderes, "pedra de toque do sistema constitucional, de cujos princípios, na sua pureza e na sua autoridade, cabe aos tribunais a preservação e guarda" (v. Lúcio Bittencourt, *O contrôle jurisdicional da constitucionalidade das leis*, pág. 110), certamente não iria colocar-se em conflito com êsse preceito, editando normas outras em prejuízo da independência do Poder Judiciário, cuja autonomia consagrou, nem poderia ser interpretada no sentido de diminuí-la. Merece lembrança, ainda, que o Judiciário, por sua natureza, é o mais fraco dos poderes, e no conceito de Barbalho, "é fortalecê-lo assegurar-lhe a completa subordinação dos seus agentes e, quanto possível, colocá-lo fora da ação do Poder Executivo até nas que, parecem pequenas coisas, mas que, em dadas circunstâncias, assumem certa importância".

Afirma-se que no plano constitucional pátrio os poderes são limitados uns pelos outros, através do sistema dos "freios e contrapesos". Mas não seria possível, *data venia*, ampliá-lo, entendendo-o com extensão tal, de modo a ultrapassar os limites impostos pelas cláusulas constitucionais. A aplicação do sistema já estaria feita, no caso, com a remessa da proposta à apreciação, ao contrôle do Legislativo, não havendo a Constituição estabelecido a necessidade de outro contrôle, ou seja, a do Executivo, por meio da sanção e veto. Porque na matéria aqui examinada, convém frisar, a função da Assembléia se exerce como poder aferidor, de contrôle à iniciativa do Poder Judiciário, numa aplicação real e indiscutível do sistema de freios e contrapesos.

Veto é medida que se destina a evitar excessos do Poder Legislativo, colocando ao redor dêste uma barreira, dando mais uma garantia contra a votação de leis más (v. Viveiros de Castro, *Estudos de Direito Público*, página 407). Evidentemente, não poderia atingir uma proposta partida do Tribunal, subordinada, ùnicamente, à prévia autorização da Assembléia para a despesa, sem que o Executivo interferisse, porque o pedido, conforme se acentuou, dêle não dependia.

O ato em análise, em face do exposto, constituindo uma interferência não permitida do Executivo, um embaraço à autonomia do Judiciário, violou o princípio da independência e harmonia dos poderes, de aplicação constitucional severa, e em virtude do qual cada um deve exercer as próprias atribuições sem invadir o domínio dos demais, respeitando o outro, não só nos seus direitos, mas até os seus melindres (Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição*, II, pág. 34), presumindo-se a invasão, como escreveu Temístocles Cavalcânti (*Revista de Direito Administrativo*, 17-406), "não só quando atingidas atribuições explícitas, mas, também, as que decorrem da própria índole dos órgãos que exercem os poderes do Estado".

Por êsses motivos, julguei inconstitucional o veto em questão. — *Justino Pinheiro*, com a seguinte declaração de voto:

Votei pela inconstitucionalidade do veto, nada obstante a autoridade do voto vencido, na apelação. Se a lei é enviada à sanção, argumenta-se, é inquestionável que o Poder Executivo pode exercer o direito do veto, porque do poder de sancionar surge o direito de vetar. A tese, em princípio, é exata, tendo-se em vista a regra geral relativa à elaboração da lei, através as suas fases, a começar pela deliberação, indo até à sanção, à promulgação e à publicação. Mas a própria Constituição federal estabelece casos de competência exclusiva no tocante à iniciativa das leis e nas quais não se verifica a faculdade concedida ao Executivo de vetar, uma vez que tais leis são tão-só promulgadas e publicadas.

Pela Constituição federal, a iniciativa das leis cabe ao Presidente da República e a qualquer membro ou comissão da Câmara e do Senado, salvo os casos de competência exclusiva (art. 67).

E no § 1.º, do art. 67, dispõe — "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, no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das fôrças armadas".

Esta competência exclusiva da Câmara, do Senado e dos Tribunais Federais, ressalvada no art. 67 e reiterada no § 2.º, está expressa nos arts. 40 e 97 da mesma lei magna, e, quanto aos Tribunais dos Estados, no art. 124.

O mesmo princípio está consignado na Constituição estadual, nos arts. 22 e 55.

Desta discriminação de competências resulta que os projetos de lei de iniciativa comum dos Poderes Legislativo e Executivo sobem à sanção e promulgação.

No tocante, porém, aos projetos cuja iniciativa é da competência exclusiva dos tribunais (e assim da Câmara e do Senado), são êles convertidos em lei após a promulgação e publicação, e, se sancionados, não estão sujeitos ao veto.

Mas, objeta-se, onde o dispositivo constitucional que isenta de sanção, que proibe o veto, no que concerne a êsses projetos de lei? A resposta não deve ser dada com a menção de texto regulador da matéria, senão em face dos princípios consubstanciados na lei fundamental, que estabeleceu como poderes da União: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si (art. 36).

Cada um dêles tem a sua vida própria, e por isso são independentes entre si. A sua harmonia resulta da atividade que exercem, tendo em vista o poder soberano do Estado. Da unidade do poder decorre que "não será lícito à atividade de um dos poderes parciais, embaraçar a atividade dos dois outros ou de um dêles, sem que se perturbe a atividade do poder central... A harmonia dos poderes políticos obtém-se pela determinação justa e precisa dos seus direitos, pela limitação constitucional das suas atribuições e, finalmente, pela fixação correta e clara das recíprocas relações. E' indispensável uma organização harmônica e conjugada, um equi-

líbrio entre os diferentes poderes, realizando-se o que modernamente se chama ponderação dos poderes. Para conseguir êste fim, as relações entre os diferentes poderes devem ser reguladas de maneira a prevenir os atritos e os conflitos, deixando a cada um a independência da ação, para exercerem a autoridade com proveito geral da nação" (ap. Filinto Bastos, *Direito Público*, pág. 94).

"Independência de poderes, diz Temístocles Cavalcânti (*Constituição Federal*, I, pág. 203), significa o respeito indeclinável às prerrogativas de cada um dos poderes caracterizadas em suas funções específicas, inconfundíveis com as dos demais poderes". E acrescenta: "Cada um dêsses poderes se constitui com absoluta independência, organizam as suas secretarias, elegem os seus membros diretores, nenhum outro poder intervém na estruturação dos seus órgãos de administração interna.

A Presidência dos órgãos judiciários e a organização de suas secretarias estão imunes à intervenção de outro poder; o mesmo ocorre com o Poder Legislativo, em virtude de cláusulas expressas da Constituição e como penhor de sua independência, para o preenchimento das finalidades para as quais foram criadas".

Tão ciosa é a Constituição desta independência dos poderes que permite a intervenção federal nos Estados — "para assegurar a independência e harmonia dos poderes" (art. 7.º, letra *b*).

Ora, nada mais inerente aos princípios expostos do que a atribuição privativa dos Tribunais de organizar os seus serviços, propondo ao Legislativo (e não ao Executivo) a criação ou extinção de cargos e fixação dos respectivos vencimentos. E' certo que isto depende de lei elaborada pelo Legislativo. Assim é porque o Judiciário não legisla, não faz a lei. Cabe-lhe, porém, propor ao Legislativo (art. 97) e proposta, aqui, quer dizer iniciativa. Resulta da competência exclusiva concedida aos Tribunais e não se compreende competência exclusiva que sofra limitações ou intromissões estranhas. Nenhum texto constitucional exige a aprovação do Poder Executivo para que tenham fôrça de lei as propostas do Judiciário, acolhidas pelo Legislativo, em matéria de competência exclusiva. Objeta-se, todavia, que se o projeto de lei vai à sanção, cabe ao Executivo a faculdade de vetar. A esta objeção responde Carlos Maximiliano em discurso proferido na Câmara dos Deputados, sempre atual nos seus conceitos e reversando o assunto agora em foco: "Há o poder amplo de vetar e o dever precípuo de respeitar as prerrogativas de um dos ramos do Legislativo. Aqui no Brasil é preciso lembrar isto mais que em qualquer outra parte; a Constituição não estabelece só a indepedência, mas também a harmonia dos poderes. No seio do Govêrno, como em qualquer coletividade, a harmonia perdura se há o respeito recíproco, e é por cultivar êsse dever que não dou à argumentação, tôda a extensão que poderia dar. Para haver harmonia, acentuarei bem, é preciso que cada um respeite no outro, não só os seus direitos, mas até os seus melindres" (*Comentários à Constituição Brasileira*, ed. 1948, volume 2.º, pág. 34, nota).

Efetivamente. Ao Executivo cabe curvar-se ante a proposta do Judiciário, acolhida pelo Legislativo, no uso de competência privativa, sancionando-a, ou devolvendo-a sem o seu pronunciamento se lhe parecer inconveniente. Sempre, porém, respeitando, mais que os melindres, as prerrogativas de outro poder.

Desapareceria o sistema de garantias estabelecido na Constituição se ao Executivo fôsse dado vetar uma proposição do Judiciário. O Tribunal de Justiça pode propor a alteração do número dos seus membros e dos de qualquer outro Tribunal. Isto é de sua competência exclusiva (art. 124, n.º VIII, da Constituição federal). Exerce-a após meditado estudo e o Legislativo transforma em projeto de lei a proposta enviada. Será facultado ao Executivo vetar a proposição a êle enviada para a promulgação e publicação? Sem de-

monstrar a sua inconstitucionalidade? Se tal proposta é uma prerrogativa constitucional do Judiciário, se é uma atribuição inerente à natureza do Poder Judiciário, e da qual resulta a sua sobrevivência como poder independente, que restará desta independência se ao Executivo fôr reconhecido o direito de impedir o exercício de tal atribuição? Ainda há pouco êste Tribunal fulminava de inconstitucional a lei relativa à criação de comarcas, na parte exorbitante da proposta enviada ao Poder Legislativo. Quer dizer, então, da intervenção do Executivo em matéria concernente à faculdade institucional do Poder Judiciário de organizar os seus serviços auxiliares sem os quais não lhe é dado executar a sua atividade e preencher a sua finalidade?

Admitir o veto é reconhecer que outro poder, além do que elabora a lei, possa intervir em atribuições exclusivas do Judiciário. Com isso, ter-se-á quebrado o princípio da independência e harmonia dos poderes.

Em suma: o art. 65 da Constituição federal, que estabelece os casos de sanção de leis, está ligado ao art. 70, relativo à sanção e ao veto. De igual maneira dispõem os arts. 20 e 33 da Constituição do Estado. Fora daí, restam os casos de exceção, de competência exclusiva e que, por isso mesmo, são isentos de sanção e veto. E o são, ou de modo explícito, ou implìcitamente, como decorrência do princípio da independência e harmonia dos poderes.

Ante a tese da inadmissibilidade do veto, por fôrça das normas constitucionais e da doutrina e a da sua admissibilidade duvidosa, por fôrça da regra geral de que não há lei sem sanção e, conseqüentemente, podendo ser vetada, fico com aquela que assegura a própria sobrevivência do Poder Judiciário, que não pode, em matéria de sua competência privativa, sofrer o entrave contraditório de outro poder, além do que faz a lei. Voto, assim, pela inconstitucionalidade do veto. — *Márcio Munhós*, com a seguinte declaração de voto:

O princípio da isonomia ou seja da igualdade civil e política é essencialmente formal e não deve reger apenas os direitos individuais, mas todos os poderes do Estado. E' imperativo para a legislatura, para a administração e para a justiça. Sua incidência se manifesta tanto nos órgãos aplicadores da lei como no órgão legiferante (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de* 1946, vol. III, pág. 165).

Constitui uma das condições para a harmonia dos três poderes da doutrina de Montesquieu. No sistema do "Estado de Direito" implantado em nossa Constituição, tem-se de reconhecer que, por fôrça das circunstâncias, a doutrina igualitária, embora visando principalmente a igualdade civil, exige certas providências destinadas a assegurar a liberdade das autoridades públicas entre elas, em suas relações recíprocas, quando agem no exercício do poder que lhes é especialmente atribuído.

"Com efeito, a divisão das competências e a especialização das funções não bastariam por si sós, para realizar a limitação dos poderes. Para que essa limitação fique assegurada, é necessário ainda que nenhum dos três poderes venha a adquirir superioridade que lhe permita dominar os outros, degenerando em onipotência. E' indispensável que os titulares dos três poderes sejam não sòmente investidos de competências distintas e separadas, mas obtenham uma constituição orgânica independente que os torne iguais uns em relação aos outros" (Carré de Malberg, pág. 8, volume II, *Contribuition á la Théorie Generale de l'Etat*).

Reconhecem, no entanto, os constitucionalistas que a pureza dêsse princípio deixa algumas vêzes de se manifestar nos diplomas constitucionais quando a realidade prática aconselha as transigências necessárias. Não admitem a preponderância do Poder Executivo, que traria como conseqüência o despotismo, mas não a negam terminantemente quanto ao Poder Legisla-

tivo em virtude de alguma das suas funções peculiares.

"E' inevitável que um dos Poderes tenha preponderância sôbre os outros e êsse será o Poder Legislativo. Em todos os países livres é êle que vota e fixa o orçamento, ficando com a faculdade de impedir ou dificultar a ação de todos os poderes, de tôdas as funções. Mas, reconhecida essa contingência, desaparece o princípio da separação ou se torna uma inutilidade? De forma alguma. Os poderes reconhecidos distintos, devem ter titulares não só distintos, mas independentes uns dos outros no sentido de que um dos poderes não possa aniquilar a vontade do titular de um outro. Nessa irrevogabilidade recíproca assenta o princípio ativo e benéfico da isonomia política" (Esmein, vol. I, página 503, *Droit Constitutionnel Français et Comparé*).

Não se pode negar que, em face da nossa Constituição, prepondera, sob certo aspecto, o Poder Legislativo na organização do quadro administrativo dos diversos órgãos. Mas sòmente a êle ficam sujeitos os demais, tanto que age por si só na elaboração do seu próprio quadro. Cabe-lhe aprovar o quadro do Executivo e do Judiciário na sua missão de verificar se as possibilidades financeiras permitem a realização da vontade manifestada pelos outros poderes.

Nos têrmos constitucionais o Poder Judiciário manifesta a sua vontade atinente à sua organização administrativa por meio de proposta ou iniciativa de sua exclusiva competência (Constituição federal, art. 97; Constituição estadual, art. 55, letras *b* e *g*").

Para concretizá-la tem de se sujeitar apenas à aprovação da Assembléia e, uma vez obtida, não pode ficar na dependência de mais um outro poder, colocando-se em situação de evidente inferioridade em detrimento do princípio da igualdade.

Se assim não fôsse, sua prerrogativa desapareceria e a independência do Judiciário seria ferida pela prepotência do Executivo. Dar-se-ia exatamente o que Esmein não admite: ... "um dos poderes aniquilando a vontade do outro".

Tem-se, portanto, de concluir que o veto ora debatido não encontra apoio nas regras constitucionais e muito menos no seu conceito ontológico. Além de injustificado, constitui uma excrescência que não se coaduna com a harmonia e independência dos poderes.

Voto pela sua inconstitucionalidade.