LEI — PODER DE INICIATIVA — SANÇÃO

— A sanção convalida a ausência de iniciativa do Presidente da República.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

União Federal *versus* Ismael Buarque e outros
Apelação cível n.º 7.038 — Relator: Sr. Ministro
ELMANO CRUZ

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 7.038, do Distrito Federal (matéria constitucional), recorrente o Dr. Juiz de Direito da 1.ª Vara da Fazenda Pública *ex-officio*, apelante União Federal, apelados Ismar Buarque e outros, etc.

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, por maioria de votos, rejeitar a argüição de inconstitu-

cionalidade, tudo de conformidade com as notas taquigráficas em anexo, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 15 de junho de 1956. — *Djalma da Cunha Melo*, Presidente. — *Elmano Cruz*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Elmano Cruz — A sentença recorrida está a fls. 327-329, e é a seguinte:

"Ismar Buarque, Alberto de Oliveira Silva, Alcebíades Cataldo, Altair Lisboa, Aluísio Gomes de Jesus, Aníbio Pinto Xavier, Bernardo Manoel Teixeira, Carlos Alberto Tôrres, Malcher Carlos Sampaio de Andrade, Dario Morais de Santana, Geraldo da Silva Neves, Hélio Fraga Sabino, Hélio Rodrigues da Silva, Jorge Pinheiro Requião, José Valdemar Afonso, Manoel de Sá Barreto, Manoel de Sousa Cordeiro, Olegário José Fernandes de Sousa, Pedro Gastor da Câmara, Tarcísio Gomes de Jesus, Valter Antônio Figueiredo, Valter Fagundes, Wilson dos Santos, Armênio Cardoso de Carvalho Filho, Autran Santana de Oliveira, Ari Alves dos Santos, Carlos Alberto Barbosa, Carlos Ferreira da Silva, Dorian Martins Rodrigues, Edson Dorian Martins Rodrigues, Geraldo Tostes, Hélio Alves Baima, José Pereira das Chagas, José Vieira Filho, Nélio Alves Barbosa, Odair Serrano Bergquist, Raimundo Nonato Nobre Filho, Romero Dantas de Freitas, Sebastião Ferreira, Sebastião Penha de Oliveira, Ubirajara Valter Martins, Valdemar Furtado de Oliveira, Adelino Fernandes, Alberto Moreira, Alberto Rufino Fernandes, Alcebiades Vieira Nunes, Altair de Almeida, Altamiro Gomes da Conceição, Álvaro Mafra Filho, Angelino Souto Gomes, Antônio Firmino de Mendonça, Antônio Rodrigues da Mota, Arnaldo de Oliveira, Carlos Eugênio Ferreira, Délio da Silva Amado, Demétrio Carmelindo de Figueiredo, Djalma dos Santos, Evandro da Cunha, Flávio Fernandes Alves, Flávio dos Santos Tenório, Geraldo Pereira Cota, Gumercindo Pereira Martins, Haroldo dos Santos, Hélio dos Santos Loureiro, Hermínio Francisco Sandoval Filho, Hildebrando Ribeiro de Omena, Jair Silva, Jaime Câmara de Jesus, Jaime Mendes Teixeira, João Estêves Moreira, João Freire Filho, Joel Ribeiro da Silva, Jorge Félix, José Henrique Gago Tôrres, Laércio Teixeira Silva, Lino Pinto de Sousa, Macário da Silva, Marino Tôrres França, Mário Acácio, Mário Alves Corrêa, Moacir Alves Teixeira, Moacir dos Santos Feitosa, Nadir da Costa Timóteo, Nelson Moreira, Nestor Pontes de Brito, Otávio Dias, Oldevar Gomes da Cruz Fílho, Omir Rio e Silva, Osvaldo de Lemos, Roberto Ferreira da Silva, Samuel Fabiano Soares, Samuel Nunes dos Santos, Severino Lucas da Silva, Sílvio Francisco de Paula, Tarciliano de Oliveira Borges, Valdemas Lopes. Valkírio Batista, Vanderley Marques de Queirós, Wilson Baima, Wilson da Silva Rodrigues, qualificados na inicial, pedem, por esta ação ordinária, reconhecimento, com as vantagens conseqüentes, do seu direito de equiparação para todos os efeitos, inclusive vencimentos, aos funcionários efetivos da União, visto contarem mais de cinco anos de serviço como extranumerário.

Contestando a ação, o Dr. Procurador da República sustenta, em resumo, que a lei invocada pelos autores não tem o alcance irrestrito que se lhe pretende emprestar.

Intervieram como litisconsortes, no curso da causa, João Carlos Monteiro da Silva e José da Costa Braga, qualificados a fls. 237, Agair da Costa Timóteo, Alberto Costa Cruz, Altamiro Souto, Ailton Rodrigues, Darci Ferreira, Euclides Corrêa Braga, Flávio Luís, Francisco Calisto dos Anjos, Francisco Félix de Almeida França, Honorato Monteiro dos Santos, Ilto Chaves, Ismael do Nascimento, Ivan dos Santos Viana, João Gomes Carreira, José Alves dos Santos, José Ferreira Machado, José Ramos de Araújo, Lucas da Silva Roque, Luís Martins, Nelson Ferreira Neto, Olímpio Barcelos Couto, Orlando Ramos do Sacramento, Orlando de Sousa Santos. Osvaldo Bonzaumet, Renato

Reis Pereira de Araújo, Quirino Célio de Sousa, Sarci de Sousa Araújo, Silvério Martins, Valdir Pinto de Macedo, João Pereira Lima e Mário Azambuja Aires, qualificados a fls. 243.

Réplica a fls. 316.

Saneador a fls. 324.

Audiência a fls. 326.

Tudo visto e examinado:

Diz o art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 9 de agôsto de 1954:

"Art. 1.º Os extranumerários-mensalistas da União e das Autarquias, que contem ou venham a contar mais de cinco (5) anos de serviço público, ininterrupto, ou não, serão equiparados aos funcionários efetivos para todos os efeitos".

Ora, ou se lê *para todos os efeitos*, como sôa, ou se explica porque a expressão deva ser reduzida a entendimento diferente da vulgar. Na interpretação das leis, o primeiro esfôrço do aplicador é procurar dar ao texto o entendimento que o leigo lhe daria. Só em face de resultado injurídico, absurdo, contraditório, extravagante, contraproducente, é que passará a admitir que outro tenha sido o propósito da lei.

Na hipótese, conspiram em favor da pretensão dos autores não só essa expressão terminante, clara, inequívoca — para todos os efeitos — mas, também, a condição exigida para a aplicação da norma, isto é, a exigência de que contem mais de cinco anos de serviço. Assim, o que seria estranhável, isto é, a equiparação sem título, indiscriminada, levando a convicção de que o *para todos os efeitos*, não teria alcance pleno, tornou-se perfeitamente normal e justificável. O tempo de serviço por cinco anos, para a norma, supre tôdas as desigualdades entre funcionários e extranumerários.

Pelo exposto, julgo procedente a ação, na forma da inicial, excluídos, porém, honorários de advogado.

Recorro do ofício.

P. R. I.

Distrito Federal, 13 de maio de 1955. — *José de Aguiar Dias*".

Ao lado do recurso *ex-officio* interposto pelo Juiz, recorreu a União (fls. 331).

Recebido o recurso (fls. 334), foi êle contrarrazoado (fls. 337).

Neste Tribunal a Subprocuradoria Geral da República disse o seguinte: (lê fls. 348).

VOTO

O Sr. Ministro Elmano Cruz (Relator) — A sentença recorrida, referida pelo meu douto colega Juiz Aguiar Dias, dando, a meu ver, solução e desate adequados à controvérsia, é esclarecedora para votação posterior da matéria constitucional. Diz seu eminente prolator:

"Diz o art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 9 de agôsto de 1954:

"Art. 1.º Os extranumerários-mensalistas da União e das Autarquias que contem ou venham a contar mais de cinco (5) anos de serviço público, ininterruptos, ou não, serão equiparados aos funcionários efetivos para todos os efeitos".

Ora, ou se lê *para todos os efeitos*, como sôa, ou se explica porque a expressão deva ser reduzida a entendimentos diferentes da vulgar. Na interpretação das leis, o primeiro esfôrço do aplicador é procurar dar ao texto o entendimento que o leigo lhe daria. Só em face de resultado injurídico, absurdo, contraditório, extravagante, contraproducente, é que passará a admitir que outro tenha sido o propósito da lei.

Na hipótese, conspiram em favor da pretensão dos autores não só essa expressão terminante, clara, inequívoca — para todos os efeitos — mas, também, a condição exigida para a aplicação da norma, isto é, a exigência de que contem mais de cinco anos de serviço. Assim, o que seria estranhável, isto é, a equiparação sem título, indiscriminada, levando a convicção de que o *para todos os efeitos*, não teria alcance pleno, tornou-se perfeitamente normal e justificável. O tempo de serviço por cinco anos, para a norma, supre tôdas as desigualdades entre funcionários e extranumerários.

Pelo exposto, julgo procedente a ação, na forma da inicial, excluídos, porém, os honorários de advogado. Recorro de ofício. P. R. I.".

No pedido inicial se incluem, necessàriamente, tôdas as vantagens que da expressão "para todos os efeitos" possam advir aos beneficiários da lei. Assim, é evidente que a expressão alcance as vantagens patrimoniais e também, por via de conseqüência, altera os vencimentos dos extranumerários, porque todos os atingidos foram reestruturados em referências superiores para ficar em posição de equivalência com os servidores efetivos. *Não vejo, porém, que tal conseqüência se possa inferir ou concluir pela inconstitucionalidade da lei.* E' certo que não primou ela pela iniciativa do Poder Executivo, mas, também, não é lei de aumento de vencimentos. Se por fôrça e em conseqüência da sua aplicação, os vencimentos vierem a ser aumentados pela melhoria das referências nas funções ou pela equiparação aos padrões dos vencimentos dos servidores efetivos isso será uma contingência terrena, *de fato* e não de direito, que não inquina e não invalida o texto legal. Mas, além disso, como foi dito de tribuna, o Poder Executivo, a quem compete, por intermédio do seu Chefe, o Presidente da República, vetar as leis eivadas do vício de inconstitucionalidade, não a vetou, sancionando-a, e a sua sanção viria convalidar qualquer vício original na feitura da lei.

Tomando, assim, conhecimento da argüição de inconstitucionalidade posta no parecer da Subprocuradoria, da referência ao art. 67, § 2.º, da Constituição federal, rejeito dita argüição.

VOTO

O Sr. Ministro Mourão Russel — Sr. Presidente, a trazida do processo ao Tribunal Pleno foi porque, conforme disse o Sr. Ministro Relator, havia uma questão de inconstitucionalidade a ser dirimida. Assim, a questão, no caso, entendo eu, não é a relativa ao § 2.º do art. 67 da Constituição, porque (neste ponto estou com o Sr. Ministro Relator) não existe inconstitucionalidade; a lei não é inconstitucional e não é frente à sanção do Sr. Presidente da República, porque, desde que o Sr. Presidente sancionou a lei, suprida, ficou a eiva de inconstitucionalidade. Encampo, por assim dizer, a iniciativa de lei criando cargos e aumentando vencimentos. Que a lei criou cargos públicos, não há dúvida, porquanto transformou extranumerários em funcionários efetivos, isso após, conforme afirmou a sentença, dispositivo de lei que determinou fôssem equiparados para todos os efeitos aos funcionários, inclusive com os direitos inerentes a essa função e até mesmo quanto a vencimentos.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Mas continuando o beneficiário sem cargo.

O Sr. Ministro Mourão Russel — Segundo entendi, a lei criou para os beneficiários cargos públicos.

O Sr. Ministro Artur Marinho — *Data venia*, parece que não. Com tôdas as vantagens que são conferidas a funcionários, entretanto, sem cargo; continuava êle a exercer função sem cargo, com tôdas as vantagens conferidas aos funcionários lotados em cargos equivalentes a funções. E' uma distinção exclusivamente técnica, para se evitar que a lei crie cargos, mas sem dizer a natureza dêles, mais para uma definição do que é cargo público, definição legal do próprio Estatuto.

O Sr. Ministro Mourão Russel — *Data venia*, parece que a lei realmente pretende criar cargos públicos, porquanto diz o art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 9-8-1954:

"Os (vetado) extranumerários-mensalistas da União e das autarquias que contem ou venham a contar mais de 5 anos de serviço público, ininterruptos ou não, serão equiparados aos funcionários efetivos para todos os efeitos".

V. Excia., porém, entende que a equiparação para todos os efeitos não incide a criação de cargos.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Sim, tanto que o mensalista que fôr afastado do serviço ou dispensado (como é a palavra técnica), não abre vaga

num cargo, não fica vago um cargo de modo que seja provido por sucessor. E' a mesma situação do art. 23 das Disposições Transitórias da Constituição. Noto, apenas, que ao respeito poderá haver certa confusão no que toque ao caso do referido art. 23. Mas a confusão se desmancharia fàcilmente e a exceção que houvesse, só confirmaria a regra. Ante o art. 23, antigos extranumerários beneficiados teriam estabilidade no serviço, tanto quanto funcionários. Por isso, o art. 257 da Lei n.º 1.711, de 1952 (Estatuto), os mandaria integrar quadros especiais extintos, como se estivessem servindo cargos. Êsse é o sentido do "como cargos", aliás em disposição transitória, que não criaria cargos nos exatos têrmos dos princípios orientadores do direito vigente.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Mas, Pontes de Miranda acha que a Constituição criou cargos.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Pediria licença à grande autoridade de Pontes de Miranda para divergir, já que, neste momento, não me ocorre como tratou êle o assunto.

O Sr. Ministro Elmano Cruz — Não há engano de V. Excia. O ilustre autor se refere a cargos quando fala quanto aos interinos, mas não quando se refere aos extranumerários.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Mas, aqui, é caso de mensalista.

O Sr. Ministro Elmano Cruz — Sim, aqui é caso de mensalista.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Obrigado a V. Excia. Servirá, apenas, para o futuro; não poderá ser acoimado o Tribunal de reconhecer subsistência de cargos em frente a situações especiais.

O Sr. Ministro Mourão Russel — Agradeço a V. Excia., porquanto, realmente, a questão da inconstitucionalidade terá de ser posta frente a essa interpretação a ser dada ao art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 9-8-1954. O Dr. Juiz *a quo* entendeu que haverá equiparação para todos os efeitos.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Está equiparada a função para todos os efeitos do que fôr pertinente ao funcionário de serviço público.

O Sr. Ministro Mourão Russel — Isso é de grande interêsse no julgamento da questão, porquanto a inconstitucionalidade da Lei n.º 2.284, de 9-8-54, estaria ligada à momentosa questão do reconhecimento de estabilidade ao extranumerário.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Estabilidade no serviço executável por função e não em cargo que não existe.

Não há vencimento para extranumerários, há salário. Vencimento é sòmente a contra-prestação que o Estado dá ao funcionário, no sentido próprio. Essa é a expressão terminológica própria. Agora, paga, sim; paga é expressão genérica, tanto que uma se subordina a padrão e outra a referência, no sentido do direito positivo.

O Sr. Ministro Mourão Russel — Agradecido a V. Excia. Entendo, com o Relator, não haver inconstitucionalidade na lei, por falta de iniciativa do Sr. Presidente da República.

Entretanto, a questão da inconstitucionalidade, para mim, está no art. 186, da Constituição, que declara:

"A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar, efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde".

Daí afirmar em meu voto que a questão trazida pelo Sr. Ministro Artur Marinho, em aparte, é de grande importância na decisão desta matéria.

O Sr. Ministro Artur Marinho — A esta altura, dar-se-á V. Excia. licença para dizer que considero que a equiparação é relativa. Não se equipararia de maneira absoluta, por exemplo, a uma situação de servidor público ou de funcionário, quando se tratasse de carreira. A menos que a lei que tivesse criado a situação nova para o extranumerário, ela própria, instituísse uma carreira. Haverá uma carreira dentro do extranumerarismo. Por isso, a equiparação, embora para todos os efeitos, deve ser entendida no sentido relativo e não no absoluto, que alteraria todo o sistema de direito administrativo vigente a partir da Constituição. Com is-

so, não antecipo meu voto, dizendo se os interessados têm ou não razão. Não antecipo meu voto, mas digo que é relativo o entendimento dêste assunto, para os efeitos adequados.

O Sr. Ministro Mourão Russel — Agradeço, mais uma vez, a V. Excia., porquanto o esclarecimento...

O Sr. Ministro Artur Marinho — E, assim, o art. 186, da Constituição, fica com a ressalva que V. Excia., brilhantemente, ia começando a fazer.

O Sr. Ministro Mourão Russel — ... o esclarecimento tem grande utilidade, porque a minha ressalva em relação à Lei n.º 2 284, de 9-8-54, sôbre sua inconstitucionalidade, estaria exatamente em ter eu admitido a criação de cargos no serviço público com a efetivação dos extranumerários.

Entretanto, e agradecendo o aparte do Sr. Ministro Artur Marinho, eu, que vinha tendo como inconstitucional a lei, em razão dêsse dispositivo, aceito a interpretação dada por S. Excia., no sentido de que não há criação de cargos.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Agora, dir-se-á que (para usar a palavra da própria Constituição), há possibilidade de criação, talvez de empregos (é assim genérico) em serviço já existente. Talvez isto possa ocorrer, mas o ocorrer, será problema para o estadista. O estadista sabe; êle é levado aos cargos quando sabe porque sabe. Não se embaraça com questões práticas dessa natureza, porque há quadros especiais, tal o de excedente para acomodar a lei, que não deveria ter sido legislada, como foi legislada.

O Sr. Ministro Mourão Russel — Minha orientação na Turma, quando entendi, com o Relator e o Ministro Vogal, trazer o caso ao Tribunal Pleno, foi por estar na convicção da inconstitucionalidade da lei. Entretanto, como a inconstitucionalidade só deve ser declarada pelos tribunais, quando não houver possibilidade alguma de se afirmar a executoriedade da lei, eu, aceitando a interpretação do Ministro Artur Marinho, tenho como constitucional a lei, declarando que não há criação de cargos, apenas efetivação de extranumerários, com vantagens dos funcionários públicos.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Dá-se, por exemplo, a estabilidade no serviço, em situação idêntica à em que se dá ao funcionário público. Mas se o extranumerário não tiver ainda cinco anos, ou se não tiver dois, por ser admissível por concurso, não poderá ter estabilidade. Eis aí outro exemplo de que são relativos os chamados efeitos da lei.

O Sr. Ministro Mourão Russel — Porque só serão afetivados depois do decurso de 5 anos.

O Sr. Ministro Artur Marinho — No caso particular. A lei prevê cinco anos de serviço público, confrontando-se com a garantia da estabilidade para os funcionários que ingressarem sem concurso.

O Sr. Ministro Mourão Russel — Tenho, Sr. Presidente, como constitucional a lei, com a interpretação por mim dada, neste momento, ao disposto no final do art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 1954, de que a expressão "para todos os efeitos" não leva à criação de cargos e vantagens decorrentes dessa criação, exceto, naturalmente, vencimentos e estabilidade fixados pela Constituição.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Rejeito a preliminar, na conformidade do ponto de vista do saudoso Lúcio Bittencourt, da tribuna, lembrado pelo advogado.

VOTO-VENCIDO

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Sr. Presidente, com a devida vênia do eminente Ministro Relator e dos eminentes colegas que o acompanharam, acolho a preliminar.

Não aceito a tese de que a sanção faz convalescer a lei que deverá ser precedida de proposta do Executivo, e cujo projeto tramitou independentemente dela. A iniciativa e o veto são, como sabe o Tribunal, dois modos de colaboração do Executivo com o Poder Legis-

lativo. E já se acentuou que o Executivo, embora tenha colaborado de início com a iniciativa da lei pode, não obstante, vetá-la. Isto aconteceu, recentemente, e não é lícito dizer que a sanção importa em convalescer lei de tramitação evidentemente inconstitucional, porque isto retiraria ao Poder Judiciário, no regime em que vivemos, o pleno contrôle da legalidade dos atos públicos e da constitucionalidade das leis; sua função primordial é indeclinável. O que ocorre na espécie é mancomunação dos Poderes Executivo e Legislativo num ato afrontoso à Constituição, que exige determinada regra de produção legal. Êsse acôrdo de vontades, essa conivência, para a prática de ato violador dos ditames constitucionais, não tem o condão de anular a ação precípua do Judiciário, que é a de policiar e dizer da constitucionalidade das leis. Reputo, com a devida vênia, ousada a tese defendida pelo pranteado constitucionalista Lúcio Bittencourt de que a sanção do Presidente da República expunge a lei de tôda e qualquer inconstitucionalidade formal.

De respeito ao mérito, pròpriamente dito, da argüição, tenho para mim, que houve, indiscutìvelmente, aumento indireto de determinada classe de extranumerários, que não poderia realizar-se independentemente de proposta prévia do Executivo. Se assim não fôsse, fácil seria ao Congresso modificar ou unificar os vencimentos do funcionalismo público em geral; poderia equiparar o extranumerário como o fêz ao funcionário público, agregando-o ao primeiro escalão dos quadros. Como, também, poderia equiparà-lo ao último escalão atribuído ao extranumerário por equiparação de vencimentos do chefe de seção cu de qualquer outro servidor, altamente graduado.

Isto, evidentemente, constitui exorbitante subversão anárquica capaz de deitar por terra tôda hierarquia funcional.

O Sr. Ministro Elmano Cruz — Nesse caso também haveria a hipótese de o Presidente da República vetar.

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Mas o Presidente da República, por negligência, descuido ou conivência demagógica, poderia sancionar semelhante monstruosidade.

Tenho, para mim, que a lei em aprêço é inconstitucional, porque aumenta vencimentos à revelia do Executivo. Mas ainda que assim não fôsse, ela se atritaria com o art. 186 da Constituição federal, pelo menos no que diz respeito à equiparação a cargos iniciais de carreira, para o provimento dos quais o referido dispositivo exige concurso. Subreptìciamente dispensa o concurso para os extranumerários, transformando-os em ocupante de fato de cargos iniciais de carreira, em criá-los abertamente. Êsse é mais um, dos inúmeros subterfúgios inventados pela demagogia reinante, para desfigurar o arcabouço constitucional.

Acolho a argüição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Artur Marinho — Sr. Presidente, de ontem para hoje, após reassumir o exercício de meu cargo, li memorial de partes sôbre o assunto objeto de causa. Verifico, agora, que os fatos com os quais jogou o memorial são reais para o debate, conforme o que estou ouvindo neste instante.

O problema julgado é tão apenas o tocante à questão de constitucionalidade. O mais compete à Turma, *v. g.*, saber quais apelados que integram ou não os requisitos exigidos pelo art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 1954, porventura julgado conformar-se com a Constituição em vigor.

No tocante àquele problema, considero que nenhum ato ou fato concreto que se funde naquele artigo poderá ser considerado inconstitucional. Porque a disposição se coaduna com o ordenado ou ordenável pela Lei Suprema e, assim, a livre criação do direito pelo legislador não encontra obstáculo que invalide o disposto no preceito em causa.

Em regra, a legislatura podia e pode dispor sôbre criação de cargos públi-

cos ou de funções sem cargo, cujos servidores executem serviços públicos civis. Sem cargo, que esta é uma das marcas diferenciais entre o funcionário, no sentido restrito, e o extranumerário. Podia, como fêz *in casu*, no atinente a mensalistas (gênero de espécie extranumerário), equipará-los a funcionário, observados os requisitos que exarou.

Quanto à cláusula "para todos os efeitos", porém, equiparar em têrmos. A equiparação é relativa, ou restrita ao devido constitucional: casos há em que não equipararia operantemente. Tais exceções, porém, não vêm ao exame da causa, *in concreto*.

O de que se cogita, na espécie dos autos, é de saber se um dos efeitos da equiparação, participante do *todos* (*grife-se*), toca a vencimentos.

Toca, sim. O legislador fixa vencimentos para o funcionário, da mesma maneira que fixa paga devida ao extranumerário. Apenas, quando a lei aumenta vencimentos existentes, a iniciativa do projeto cabe ao Presidente da República nos exatos têrmos do § 2.º do art. 67 da Constituição. Aliás, vencimentos dos que integram os quadros dos que servem ao Executivo.

Mas aqui, ao que ouvi:

1.º) A lei questionada não aumentou vencimentos de funcionários. Sòmente equiparou aos já existentes a paga de certos extranumerários. Não tocou nos vencimentos de funcionários nem, *sensu iuris*, deu aumento de vencimentos a mensalistas; aumentou, sim, a paga devida a êstes, sem dar-lhes a nomenclatura vencimentos. Questão de nome, dir-se-á. Sim. Mas se é exato que não se deve subestimar a terminologia do direito, a qual, para a semântica jurídica, assume a mais alta significação e sua ausência é certamente a grande responsável por uma série extensa de erros que de outra maneira não medrariam. A propósito são muito marcantes algumas observações de Paul Roubier, em obra recente, explicando velhos temas tocantes à matéria (ver *Théor. Gen. de Droit*, n.º 12, págs. 107 e segs. da 2.ª edição de 1951).

Contudo,

2.º) mesmo considerando que se assinala aumento de paga equivalente a aumento de vencimentos — critério realístico —, para o que seria preciso fazer tábula rasa de certos princípios, ainda assim a iniciativa da lei, que tocasse ao Presidente da República, aqui, encontraria eco. Por que assim? Porque o Presidente, sancionando o projeto de lei, transformando-o em lei, ratificaria, por compreensão, o defeito formal da ausência de sua iniciativa. Ratificação retro-operante. Ante a circunstância pode-se conceber que o Presidente teria sugerido a lei tal como a sancionou. O Presidente exerce o papel de legislador complementar. E ao sancionar o projeto das Câmaras Legislativas não viu inconstitucionalidade formal na disposição nem, como grande responsável pela política financeira, viu em que a mesma disposição contrariasse interêsses nacionais; visse, teria vetado o projeto votado pelo Legislativo, como era seu dever constitucional, em face do art. 170, § 1.º, da Lei Suprema mesmo. Deve-se crer na seriedade e no saber, na discreção e na coragem de afirmar-se, da magistratura exercível pelo Chefe do Executivo.

Quando Desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, examinei detidamente tema semelhante ao agora em causa. Não estou improvisando. E fui voto vencedor perante a egrégia Segunda Câmara Cível daquele Tribunal. Aqui, mantenho meu modo de ver antigo, após repensar o direito que a relação jurídica exprime.

Além disso, inconstitucionalidade formal que se insinuasse seria de pronunciamento duvidoso. E é muito sabido que na dúvida não se decreta inconstitucionalidade: presume-se a constitucionalidade.

Rejeito a prejudicial.

VOTO

O Sr. Ministro João José de Queirós — Levantou-se a argüção de inconstitucionalidade, no parecer da Procuradoria Geral da República, quanto ao art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 9 de agôsto

de 1954, que, exdrùxulamente, estabelece o seguinte: (lê).

Não é demais verberar o desacêrto de lei dêsse teor. Destinam-se os extranumerários, justamente, a servir em funções não permanentes, de caráter transitório. Desde que fôsse necessário determinado serviço extranumerário, por mais de cinco anos, o que seria de se fazer, razoàvelmente, seria promover a ampliação dos quadros efetivos, dado que a função se tornou permanemente necessária. O legislador, porém, entendeu diferentemente, dando estabilidade ao extranumerário, o que se choca com a própria natureza da função.

A meu ver, porém, isso não chega a constituir inconstitucionalidade, mesmo que se entenda que a lei, tal como foi aceita, infringe, por que não de iniciativa do Presidente da República, o disposto no § 2.º do art. 67 da Constituição. Sou, porém, dos que entendem que o vício de falta de iniciativa por parte do Presidente da República, foi sanado, quando pelo mesmo sancionada a lei. Podia e devia o Presidente, verificada a hipótese, vetar a lei por êsse motivo, só agora invocado na argüição, qual seja o de que faltou ao projeto de lei a iniciativa presidencial. A ausência de veto, entretanto, apaga êsse vício de origem.

Assim, Sr. Presidente, *data venia* dos que pensam em contrário, rejeito a argüição.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por cinco votos contra dois, foi rejeitada a argüição de inconstitucionalidade, ficando vencidos os Srs. Ministros Henrique D'Ávila e Alfredo Bernardes, devendo o processo tornar à Turma para prosseguir o julgamento. O Sr. Ministro Alfredo Bernardes acompanhou o voto do Sr. Ministro Henrique D'Ávila. Impedido o Sr. Ministro Aguiar Dias. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo.