VETO – PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER JUDICIARIO

— É legítimo o veto, apôsto pelo Executivo, a projeto de lei de iniciativa do Judiciário, bem como a sua manutenção pelo Legislativo.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO

Impetrantes: Aristides Vargas de Faria e outros
Mandado de segurança n.º 12.317 — Relator: Sr. Desembargador NEWTON QUINTELA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos do pedido de mandado de segurança n.º 12.317, de Niterói, em que são impetrantes Aristides Vargas de Faria e outros, e informantes os Exmos. Srs. Governador, e Presidente da Assembléia Legislativa.

Insurgem-se os impetrantes contra o veto apôsto pelo Sr. Governador ao projeto de Lei n.º 441/60, relativo à proposta de reestruturação do quadro administrativo dêste Tribunal, de que fazem parte, e contra a manutenção do mesmo pela ilustrada Assembléia Legislativa, argüindo sua inconstitucionalidade em face dos arts. 54, n.º II, da Carta estadual, e 97, n.º II, federal, que concedem autonomia ao Judiciário para organizar seus serviços auxiliares, prover os respectivos cargos, propor a extinção e criação de lugares, bem como a fixação dos respectivos vencimentos, reivindicando o direito aos benefícios e vantagens do projeto, cujo processo de transformação em lei, para a plenitude de sua eficiência, ter-se-ia exaurido com a remessa, após os trâmites regimentais, para a sanção. Fundam-se, os suplicantes, na iniciativa conferida pela Constituição do Estado ao Poder Judiciário, para a elaboração da lei reguladora da matéria, e concluem com o resultado da decisão do douto Tribunal de São Paulo, na apelação cível n.º 60.275, segundo a qual descabe a faculdade de vetar lei aprovada em conseqüência de proposta dos Tribunais, porque fere a prerrogativa relacionada com o próprio exercício das atribuições do Poder Judiciário.

O Sr. Governador, em defesa do veto e na sustentação de sua constitucionalidade, argumenta no sentido de que a lei não dependia, apenas, da proposta, porém do processo regular até a sanção, cuja recusa era possível, dada a inexistência de preceito constitucional impediente do mesmo, concluindo que seu exame escapa à alçada do Judiciário, visto pertencer, exclusivamente, à esfera do Legislativo.

A Augusta Assembléia, por seu preclaro Presidente, reeditando argumentação paralela, aduz que os impetrantes deixaram de apontar as normas que dispensassem a sanção aos projetos de iniciativa do Poder Judiciário, e não demonstraram o meio de evitar o uso da faculdade de veto pelo Executivo e a do Legislativo, de mantê-lo ou de rejeitá-lo.

O provecto representante judicial da Fazenda, suscita a inexistência de direito líquido e certo, afirmando não caber, mesmo, o remédio heróico, e termina considerando que, no caso de ser concedido, não haveria quem promulgasse a lei.

E o douto Desembargador Procurador-Geral do Estado, finalmente, se externa pela impossibilidade de, mediante segurança, dar-se ao projeto questionado fôrça de lei.

A lesão de que os impetrantes se queixam é, segundo alegam, conseqüente à inconstitucionalidade dos atos impugnados, exame que o mandado de segurança, indubitàvelmente, comporta.

A simples leitura, porém, do dispositivo básico de que se socorrem, revela a completa falta de amparo para a argüição, visto conferir ao Poder Judiciário, ùnicamente, a atribuição de propor, o que, longe de restringir, reafirma, em tôda extensão, a competência atuante dos demais podêres, nos limites a cada qual traçado, inclusive em relação aos projetos de iniciativa do Judiciário. O vocábulo utilizado não obriga, significando, simplesmente, apresentar, sugerir, submeter ou oferecer a exame. Pode, então, merecer guarida do Legislativo e, por fim, ser vetado, porque fica na dependência de sanção, e esta só ocorre mediante a aquiescência do Executivo, de acôrdo com a letra expressa do artigo 70 da Lei basilar e 24 do Estatuto estadual, a cuja discrição foi, pelo constituinte, reservado o julgamento de sua conformidade com os postulados da Carta Magna e com o interêsse e a conveniência nacional, ou público (§ 1º dos citados preceitos).

Assim, não há como negar o exercício da atribuição de vetar, relativamente aos projetos de iniciativa do Judiciário, que nesse campo, terreno indubitàvelmente legislativo, não tem, nem podia ter a autonomia que os argüentes lhe atribuem.

Portanto, só ficam a salvo do veto os projetos e resoluções insancionáveis, *verbi gratia*, os de reforma da Constituição, os relativos aos subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Governadores, dos Congressistas e dos Deputados, e regimentos internos do Senado, da Câmara, das Assembléias e dos Tribunais.

Na hipótese em aprêço, a influência do Executivo era tanto mais indispensável, quanto em jôgo se achava o aumento da despesa, caso em que a iniciativa é de modo exclusivo atribuída ao Govêrno (arts. 67, § 2.º, da Constituição federal e 23, § 2.º da estadual).

Tudo há de se ajustar, e efetivamente se conjuga, sem colisões, na distribuição harmônica de podêres.

A iniciativa da lei que compete, por via de regra, ao Poder Legislativo, sofre exceções em nosso Direito Constitucional, como salientou o Excelso Pretório no julgamento da representação n.º 231, de Santa Catarina: *a*) em favor do Tribunal de Justiça, quando verse matéria de Organização Judiciária, dados os pressupostos do art. 124, n.º 1; *b*) em favor do Executivo, se houver criação de novos cargos ou aumento de despesa.

Segue-se, daí, que se o projeto de lei incidir nas duas exceções, deverá, antes de ser levado à consideração da Assembléia, reunir apoio do Judiciário e do Executivo. O Tribunal sugerirá as modificações que entenda necessárias. Será o juiz da conveniência do projeto, em tese. O Executivo, se o considerar oportuno, dada a situação financeira do Estado, remetê-lo-á ao Legislativo. Não será preciso a anuência prévia do Executivo; sòmente quando se trate de criação de cargos na Secretaria do Tribunal, assistindo, neste caso, ao Executivo, apenas, o direito de veto.

Tenhamos em vista que o legislador empregou, num caso, a palavra iniciativa. Em outro, proposta. A proposta é remota. A iniciativa é próxima. Propor é, apenas, lembrar, sugerir, dar idéia. Iniciativa, define Morais, "é o ato ou efeito de ser o primeiro a pôr em prática uma idéia ou procurar realizá-la. É sinônima de começo, de princípio".

Em relação a uma lei, será o primeiro ato de sua ebaloração (*Arquivo Judiciário*, vol. 116, pág. 99, 2ª coluna).

Ora, se ao Tribunal só cabe a proposta, excluída não pode ser a tramitação restante e livre de sua influência até a sanção, ou o veto pelo Governador, e a repulsa da recusa, ou sua mantença, pela Assembléia.

Em virtude do sistema dominante, não se susteve o aresto paulista, ao qual os

impetrante solicitam arrimo, na ação intentada por Francisco Rodrigues Sette e outros, contra a Fazenda estadual, vindo a ser reformado pelo Supremo, porque o "art. 7.º, n.º VII, *b*, da Carta Magna, exige o princípio da independência e harmonia dos podêres, dentre as condições indispensáveis ao seu livre funcionamento. O traço característico que daí resulta, impõe o respeito indeclinável às prerrogativas de cada um dos Podêres, caracterizados em suas funções específicas, inconfundíveis com as dos demais Podêres. Fere, fundamente, a essência dêsse princípio, a invasão de um Poder, na esfera de atividade específica de outro". Nessa ordem de considerações, em acórdão da lavra do eminente Min. Ribeiro da Costa, a Suprema Côrte rejeitou, em votação unânime, a inconstitucionalidade do veto admitida pelo ilustrado Tribunal de São Paulo, fazendo, afinal, prevalecer como razões de decidir, as constantes do voto vencido do proeminente Des. Teodomiro Dias (*Arquivo Judiciário*, vol. 116, pág. 369, 2.ª coluna. Vide, ainda, *Arquivo Judiciário*, vol. 115, pág. 46, 1.ª coluna e *Revista dos Tribunais*, vol. 301, pág. 704).

Aqui, como na referida questão, dada a identidade das hipóteses, o remate há, forçosamente, de ser pela perfeita constitucionalidade dos atos impugnados, ou seja, do veto e da respectiva manutenção.

Pelos expostos motivos: Acordam, por maioria, os Juízes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em sessão das egrégias Câmaras Reunidas, em indeferir a segurança pleiteada.

Niterói, 7 de junho de 1961. — *Nestor Rodrigues Perlingeiro*, Presidente — *Newton Quintela*, Relator — *José Navega Cretton*, vencido, com voto em separado:

Êste Tribunal organizou, em tempo oportuno, os seus serviços auxiliares, tendo criado os cargos necessários, bem como estabelecido os vencimentos correspondentes aos aludidos cargos.

Aprovado o projeto pelo Tribunal, foi êle encaminhado ao Sr. Governador para o necessário encaminhamento à ilustre Assembléia Legislativa. Tempos depois, o Sr. Governador fêz retornar a êste Tribunal o projeto, sob o fundamento de que o Tribunal deveria dirigir-se, diretamente, à Assembléia, de vez que se tratava de projeto originário do Tribunal. Encaminhado o projeto, a Assembléia o votou e o remeteu ao Sr. Governador para a necessária sanção.

O Sr. Governador, ao invés de sancioná-lo, o vetou, quase totalmente. Tal procedimento aberra de tôdas as normas administrativas e constitucionais, porque se negou ao Judiciário a criação de cargos absolutamente necessários, bem como se fêz tábula rasa do dispositivo constitucional que comete ao Judiciário a função de organizar seus serviços.

Dir-se-á que a criação de cargos implicava no aumento de despesa e, nestas condições, competia ao Executivo a preposição. Ninguém nega que os projetos que impliquem aumento de despesa são da iniciativa do Executivo mas, o que é verdade, é que ao Judiciário assiste o direito de organizar seus serviços.

Daí o esclarecimento de Themistocles Cavalcanti:

"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-lhes, 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 abalizada de Castro Nunes, pusera têrmo às controvérsias. O texto, entretanto, restritivo, não foi reproduzido.

Algumas divergências têm havido quanto à amplitude da iniciativa dos Tribunais para organizar a sua Secretaria: se o Congresso pode modificar a proposta, se o ato legislativo está sujeito à sanção do Poder Executivo etc.

Quanto à primeira questão, parece que o Congresso há de ficar limitado ao objeto e condições financeiras da organização. Esta constitui ato privativo dos Tribunais, que podem apreciar a conveniência e as necessidades de suas Secretarias.

Não resta dúvida que o Congresso, usando do seu poder financeiro, tem competência para limitar ou restringir, em sua estrutura, a organização dos serviços proposta pelo poder competente.

Não seria fácil, muitas vêzes, atingir êsse objetivo, mas é certo que seria violar as prerrogativas dos Tribunais, investir contra aquilo que êstes julgarem necessário ao funcionamento dos seus próprios serviços.

A ação do Congresso, portanto, há de se restringir ao quantum e não a atingir a estrutura da organização" (*A Constituição Federal Comentada*, vol. II, páginas 315/316).

Vê-se, portanto, que o renomado constitucionalista dá como indiscutível a faculdade dos Tribunais de propor a criação ou a extinção de cargos nas suas Secretarias. Compete ao Poder Legislativo, apenas, fixar o quantum dos vencimentos.

Na hipótese em julgamento, o Poder Executivo entendeu que sendo a iniciativa do Tribunal, a êste competia enviar o projeto diretamente ao Poder Legislativo. Votada a lei pelo Legislativo, o Executivo a vetou quase totalmente e, o que é de pasmar, extinguiu cargos que o Judiciário julgava imprescindíveis.

Se o veto tivesse atingido, apenas, o quantum dos vencimentos propostos pelo Judiciário, nada teríamos a objetar, mas, se o Executivo saiu fora de sua esfera, deixando de aprovar a criação que sòmente o Judiciário tem prerrogativa constitucional para dizer das suas necessidades, é evidente, e claro, é insofismável que praticou uma ilegalidade que precisa ser reparada.

Vem a propósito a lição do Des. Herotides da Silva Lima:

"Se essa iniciativa pudesse ficar sujeita aos azares da recusa ou emenda legislativa 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 podêres; 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 frustradas; seria um poder apenas nominal, no concernente à sua própria economia; teria as atribuições sem a segurança da realização" ("Repulsa do Legislativo a propostas do Judiciário e veto às resoluções que as acolhem", *Revista Forense*, vol. 148, pág. 479).

Como bem ponderou o eminente Desembargador Felício Panza, ao proferir seu voto, o veto do Executivo foi inteiramente ilegal, eis que, sendo a iniciativa do Poder Judiciário e tendo o Poder Legislativo aprovado a proposição, ela se converteu em lei, independente da sanção do Executivo, porque é matéria pacífica que há leis que independem da chancela do Executivo.

Êstes os motivos que me levaram a divergir da douta maioria para conceder a segurança pleiteada.

É possível que tenha errado na apreciação do fato, mas resta-me o prazer da boa companhia — *Felício Panza*, vencido, com voto em separado e subscrevendo, com prazer, o brilhante voto do Desembargador Navega Cretton: *Data venia*, concedia a segurança.

Não se trata, a meu ver, como entendeu o acórdão, de se considerar ou não, inconstitucional o veto governamental, sob o ângulo doutrinário ou legal, prerrogativa do Chefe do Executivo.

Não. Sustentamos, isto sim, que por fôrça dos dispositivos da Constituição estadual, projetos há que vão à sanção do Governador — art. 21 — outros, não, como sucede nos de iniciativa exclusiva do Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas e da própria Assembléia — artigo 23. E pelo art. 54, n.º II, ao Tribunal compete "organizar seus serviços auxiliares", provendo-lhes os cargos na forma da lei.

In casu, pois, a elaboração legislativa findava na Assembléia, com a promulgação do projeto, que não sobe à sanção. Por isso é que é inconstitucional o veto, ou melhor dizendo, é inconstitucional porque teve vida e real eficácia, quando não devera existir. Caracterizada está, pois, a "carência constitucional de poder". O veto não subsiste, devendo prevalecer o projeto aprovado pela Câmara, com os pareceres das Comissões respectivas. A não ser assim, e ante a realidade indeformável dos fatos, a "independência" do Judiciário não passa de letra morta, e precárias se tornam suas franquias constitucionais. A faculdade de "organizar seus serviços auxiliares", que é dominante do princípio da harmonia e independência, passaria a plano secundário e tornar-se-ia um mito inexplicável.

A discriminação e distinção que fazemos no-las dá a própria Constituição estadual. Assim, que no art. 21 declara que compete à Assembléia Legislativa, com sanção do Governador, deliberar sôbre a organização judiciária e a do Ministério Público; o mesmo, porém, não se passa com relação ao art. 54, n.º II, no que toca à organização dos seus serviços peculiares, privativo do Tribunal.

Ademais, e em remate às nossas breves considerações, vale acentuar, em abono do nosso entender, que a douta Assembléia, também, é do mesmo pensamento, tanto que, usando, e bem, de sua soberania, baseada em idênticos princípios constitucionais, promulga, não simplesmente resoluções ou deliberações, mas — lei — para atender aos seus compromissos, mandando abrir créditos à sua Secretaria, sem sanção governamental, como se pode ver da recente Lei n.º 4.696, de 21 de junho do ano corrente — *Diário Oficial* junto.

Por tais fundamentos e outros expendidos, oralmente, em plenário, é que me parece ter havido com acêrto, concedendo a medida excepcional, embora dissidindo da ilustre maioria — ***Moacir Braga Land***, vencido, de acôrdo com o voto do Des. Navega Cretton. — Foram, também, votos vencedores, os dos Srs. Des. Ferreira Pinto, Souto Maior, Horácio Braga, Luís Pinaud, Itabaiana de Oliveira e Lopes Martins. Ausentes os Srs. Des. César Salamonde e Pache de Faria, por se encontrarem licenciados. Impedido o Sr. Des. Luciano Alvares. Não tomaram parte os Srs. Des. Cumplido de Sant'Anna e Ari Fontenele.