LEI — DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

— Os Podêres Executivo e Legislativo podem rever os seus atos para declará-los inconstitucionais, sem prejuízo do contrôle do Poder Judiciário.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mariano Rodrigues Martins e outros *versus* Estado do Ceará
Recurso em mandado de segurança n.º 12.451 — Relator: Sr. Ministro Evandro Lins e Silva

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso.

Brasília, 6 de maio de 1964. — *A. M. Ribeiro da Costa*, Presidente. — *Evandro Lins e Silva*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Evandro Lins — Caetana Maria Aguiar Viana e outros impetraram mandado de segurança contra ato do Senhor Governador do Estado do Ceará que, fundando-se no Decreto nº 3.667, de 28 de março de 1959, e na Lei nº 4.468, de 11-4-1959, extinguiu os cargos que ocupavam no Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER).

Alegam que a citada lei padece de vício de inconstitucionalidade, por pretender declarar a nulidade de Lei anterior, a de nº 4.224, de 31-10-1958, que criara os cargos ocupados pelos impetrantes, pretensão esta que violaria atribuição do Poder Judiciário. Alegam ademais que, mesmo se admitisse a tese contrária, o ato de extinção dos cargos ocupados pelos impetrantes não poderia subsistir, pois que a lei declarada nula seria perfeitamente conforme aos cânones constitucionais.

Essa alegação é contestada pelo Senhor Governador do Estado que, informando nos autos, aponta os vícios que inquinavam de nulidade a citada Lei nº 4.224.

Em primeiro lugar, o DAER, no qual foram criados os cargos ocupados pelos impetrantes, é uma entidade autárquica, com personalidade jurídica própria, gozando de autonomia financeira e administrativa. De acôrdo com o disposto no art. 26 do Decreto-Lei nº 1.847, de 19-10-46, o seu pessoal é constituído:

a) por contratados, mensalistas, diaristas, tarefeiros e pessoal para obras;
b) pelo pessoal efetivo de construção e conservação de rodovias da Diretoria de Viação e Obras Públicas, cujos cargos isolados e iniciais de carreira são suprimidos à medida que vagarem até a sua extinção total. A Lei nº 4.224 e o Decreto nº 3.667 importavam pois em modificação substancial do quadro de pessoal da autarquia, pela criação de dezenas de cargos de provimento efetivo. Ora, segundo dispõe o art. 2º, letra *s*, do Decreto-Lei nº 1.847, só a própria autarquia compete propor ao Govêrno as alterações de seu quadro de servidores, pela modificação do mencionado decreto-lei e de todos os demais diplomas legais que se fizerem necessários. No caso em julgamento, a alteração do quadro de servidores do DAER, consubstanciada na lei anulada, não foi objeto de qualquer proposta ou iniciativa da direção da autarquia.

Em segundo lugar, a Lei nº 4.224, criando tais cargos no DAER, infringiu os arts. 123 e 125 da Constituição do Estado. Com efeito, dispôs aquêle diploma legal em seu artigo 6º que as

despesas resultantes de sua execução, naquele exercício, correriam por conta das dotações previstas no orçamento da autarquia, podendo no entanto o Govêrno suplementá-las no caso de insuficiência de recursos. Ora, sendo as dotações orçamentárias do DAER naquele exercício manifestamente insuficientes para o atendimento desta nova despesa, a suplementação de verbas por parte do Estado seria inarredável, havendo assim oneração do Tesouro Estadual com a criação de encargo sem a atribuição de recursos suficientes para custear-lhe as despesas (Constituição do Ceará, art. 123). Ademais, tal encargo importaria em despesa, a suplementação de verbas elevar as despesas do Estado com o funcionalismo a montante superior a 50% de sua receita global, o que representa infração do art. 125 da mesma Constituição.

O pedido foi apreciado pelo Tribunal de Justiça do Ceará pelo acórdão de fls. 419-433, que denegou a segurança impetrada: em relação a trinta dos impetrantes, por não serem êles estáveis na função pública: em relação aos três destantes — Mariano Rodrigues Martins, Edmundo Bastos e Milton Façanha de Abreu — por considerar o Tribunal que a inconstitucionalidade argüida da Lei nº 4.468 não fôra reconhecida pela maioria absoluta de seus membros efetivos, conforme preceitua o artigo 200 da Constituição federal.

Subiram os autos em recurso ordinário a êste Supremo Tribunal Federal que, após parecer da Procuradoria-Geral opinando pelo não provimento (fls. 453), decidiu prover em parte o recurso, confirmando o acórdão recorrido quanto aos funcionários que não gozavam de estabilidade, e determinando, em relação aos demais, o envio dos autos ao Tribunal *a quo* para que se pronunciasse, desta vez em *full bench*, sôbre a alegada inconstitucionalidade de Lei (fls. 455-459).

Assim foi feito, havendo o Tribunal de Justiça do Ceará, em nôvo acórdão (fls. 472-476), denegado a segurança impetrada, julgando que "a Administração Pública pode deixar de aplicar lei que entende ser nula por violar preceitos constitucionais, cumprindo ao Poder Judiciário, em última instância, decidir com quem está a razão: "e julgando ainda que "a estabilidade em função pública não assegura a manutenção de funcionário que se investira em cargo que, legalmente, não chegou a existir".

Desta decisão foi interposto nôvo recurso ordinário ao Supremo Tribunal Federal (fls. 480-483), recurso êste que deixou de ser recebido pelo despacho de fls. 484-485, por ter sido feito a destempo. Tendo os impetrantes apresentado novas alegações e provas, êste despacho foi finalmente reconsiderado (fls. 490), mas para receber o recurso apenas de Mariano Rodrigues Martins, Edmundo Bastos e Milton Façanha de Abreu, uma vez que em relação aos demais já há decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, confirmando a decisão do Tribunal local.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Não têm razão os recorrentes.

Sustentam êles que o Legislativo estadual exorbitou de sua competência ao promulgar a Lei nº 4.468 que declarou nula por vício de inconstitucionalidade a Lei nº 4.224, quando tal declaração compete única e exclusivamente ao Poder Judiciário.

Esta interpretação extremada não pode prevalecer. É evidente que os Podêres Executivo e Legislativo podem rever a validade de seus próprios atos, anulando-os quando os considerarem ilegais e sobretudo inconstitucionais. Tal faculdade representa normal atribuição de sua competência, pois que os Podêres Públicos, quaisquer que sejam, incumbe a tarefa de zelar pelo respeito à legalidade. A infração ao princípio da separação de Podêres ocorreria tão-sò-

mente se o Poder Legislativo ou o Executivo, declarando nulos seus próprios atos, pretendessem excluir da apreciação final do Judiciário a ocorrência ou não desta nulidade em face do direito positivo. E tal não foi evidentemente o que sucedeu na espécie.

O Supremo Tribunal Federal já teve ocasião de decidir caso análogo ao dos presentes autos, em que se discutiu igualmente da validade de ato de extinção de cargo público no Ceará com base na mencionada Lei nº 4.468 (Recurso ordinário em mandado de segurança nº 7.243, acórdão de 20-1-1960, *in Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 12, pág. 49). Na conformidade do voto do relator, que foi o eminente Ministro Luís Gallotti, ficou assentado ser perfeitamente possível aos Podêres Executivo e Legislativo anular seus próprios atos, quando os considerem inconstitucionais, com a ressalva de que a derradeira palavra a respeito caberá ao Judiciário, sempre que oportunamente provocado.

Na espécie, a Lei atacada declarou nula por inconstitucional a Lei número 4.224, de 31-10-58, que criou os cargos ocupados pelos recorrentes no DAER. A inconstitucionalidade adviria do desrespeito a dois princípios consignados na Carta Política do Estado: 1º) a oneração do Tesouro Estadual pela criação de encargo sem a atribuição de recursos suficientes para o seu custeio (Constituição do Ceará, art. 123); 2º) a elevação das despesas públicas com o funcionalismo em nível superior a 50% da receita global (idem, art. 125). É bem de ver que esta é matéria de alta indagação, que implica em exames contábeis e provas complexas, refugindo assim à possibilidade de apreciação dentro do rito sumário do mandado de segurança. Assim também já decidiu o Supremo Tribunal Federal no mencionado mandado de segurança nº 7.243.

No entanto, merece ser conhecida e acolhida a alegação da falta de iniciativa da direção do DAER para a modificação do seu quadro de servidores, levada a cabo pela Lei nº 4.224.

Com efeito, tratando-se de autarquia, entidade paraestatal, a regra da competência exclusiva do chefe do Poder Executivo para a iniciativa de leis que criem empregos em serviços existentes não pode prevalecer. E não o pode justamente porque a expressão "serviços existentes" do texto constitucional (Constituição federal, art. 67, § 2º; Constituição do Ceará, art. 19, parágrafo único) refere-se desenganadoramente aos serviços públicos centralizados do Poder Executivo. Estão, por conseguinte, excluídos desta regra: 1º) os serviços administrativos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, exclusão expressamente consignada no texto constitucional; 2º) os serviços públicos descentralizados, como é o caso dos autos.

Em relação a êstes últimos, porém, cabe ainda nova distinção. Sustenta o Estado do Ceará, como também os próprios recorrentes, que ao chefe do Poder Executivo faleceria competência para a iniciativa de Lei criando empregos em serviços autárquicos, sendo esta iniciativa da competência exclusiva da própria autarquia. Esta tese sustentada por ambas as partes, embora com finalidades diversas, não pode a meu ver ser acolhida sem a necessária distinção. Distingo assim a hipótese de ausência de previsão legal de iniciativa exclusiva da autarquia, daquela em que tal iniciativa é expressamente estabelecida em Lei. No primeiro caso, o direito de iniciativa é regido pelo princípio geral do art. 67 *caput* da Constituição federal e do art. 19 *caput* da Constituição cearense, ou seja êle é de competência concorrente do chefe do Poder Executivo e de qualquer membro ou comissão do Legislativo. No segundo caso, porém, que é o dos autos, o direito de iniciativa compete exclusivamente à própria entidade paraestatal, não suprindo a sua ausência a sanção por parte do Governador do Estado, pois esta ratificação posterior só seria

de admitir-se na hipótese de direito de iniciativa pertencente ao chefe do Poder Executivo.

A Lei cearense nº 4.224, modificando inteiramente o quadro de servidores do DAER, com a criação de dezenas de cargos de provimento efetivo, padece de nulidade, pois foi discutida e votada pela Assembléia Legislativa local, sem a iniciativa da própria autarquia, como preceitua o diploma legal que a criou (Decreto-Lei nº 1.847, de 19-10-46, art. 2º, letra *s*).

Por estas razões, nego provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Improvido, à unanimidade.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro A. M. Ribeiro da Costa.

Relator o Exmo. Sr. Ministro Evandro Lins.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Evandro Lins, Hermes Lima, Pedro Chaves, Vitor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota Filho e Hahnemann Guimarães.

Licenciado, o Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti.

Ausente, o Exmo. Sr. Ministro A. C. Lafayette de Andrada.