LEI — INICIATIVA DO EXECUTIVO — AUTARQUIA

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

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Osvaldo Chiavone e outros *versus* Departamento de Águas e Esgotos de São Paulo

Recurso de mandado de segurança nº 14.405 — Relator: Sr. Ministro Luís GALLOTTI

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de recurso de mandado de segurança nº 14.405, de São Paulo, em que são recorrentes Osvaldo Chiavone e outros e é recorrido o Departamento de Águas e Esgotos de São Paulo, decide o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, dar provimento ao recurso, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal, 21 de junho de 1965. — *Cândido Mota Filho*, Presidente. — *Luís Gallotti*, Relator.

RELATÓRIO

O *Sr. Ministro Luís Gallotti* — A sentença, do ilustre Juiz Jefferson Perroni, assim resumiu o caso (fls. 71-72):

"Osvaldo Chiavone e outros, todos qualificados na inicial e relacionados às fls. 12, Tesoureiros do Departamento de Águas e Esgotos, com fundamento no art. 141, § 24, da Constituição federal, e art. 1º da Lei federal 1|533, de 31-12-51, impetraram o presente mandado de segurança contra o ato do Sr. Diretor-Geral do aludido Departamento.

Alegam os impetrantes em síntese, que tiveram direito líquido e certo seu ofendido pela autoridade apontada coatora, que se negou a apostilar os seus títulos, para o fim de serem enquadrados na referência 66, por fôrça da Lei 7.845, art. 4º, parágrafo único de 1-3-63. Assim agiu o impetrado, tendo em vista despacho do Sr. Governador do Estado, que suspendeu a execução da citada lei por entendê-la inconstitucional.

Referem que são Tesoureiros do Departamento de Águas e Esgotos (D. A. E.), criado — "como entidade autárquica, com personalidade jurídica própria, sede e fôro na Capital, dispondo de autonomia administrativa e financeira", nos têrmos da Lei 2.627, de 20-1-54 e seu respectivo regulamento aprovado pelo Decreto 34.640, de 30-1-59.

Assim caracterizada como autarquia, seu Quadro de funcionários foi fixado por decreto e, igualmente por decretos diversos, criados novos cargos e alterados padrões de vencimentos.

Por conseguinte, dispondo de autonomia financeira, recebendo e pagando na conformidade de seu próprio orçamento, distinto do da Administração direta, é o administrador da autarquia quem possui aquêle conhecimento de seus próprios recursos financeiros e que o autoriza a propor medidas que envolvem despesas.

O Chefe do Executivo estadual, que não apresenta o orçamento das autarquias, nem

o manipula, nada tem que ver com a iniciativa de medidas que signifiquem aumento de despesas, inclusive as relativas ao pagamento de vencimentos dos funcionários autárquicos.

Concluindo, sustentam os impetrantes em sua bem fundamentada petição inicial, citando doutrina e jurisprudência, que a lei que conceda aumento de vencimentos a funcionários autárquicos, não está sujeita à restrição contida no parágrafo único, do art. 22 da Constituição Estadual. Via de conseqüência, de nenhuma irregularidade se ressentia o disposto no art. 4º, parágrafo único, da Lei 7.845, de 11-3-63, mandando aplicar aos cargos de Tesoureiro das autarquias o aumento de vencimentos assegurados aos das Secretarias de Estado.

Pleiteiam, assim, lhes seja reconhecido o direito liquido e certo à reclassificação determinada pela lei supracitada".

E assim decidiu (fls. 74-76):

"Não há dúvida que a independência financeira é uma das características dos serviços descentralizados cf. Hely Lopes Meireles; *Revista dos Tribunais*, 194-163 e 153-301; *Revista de Direito Administrativo*, 59-333).

Ora, assim dotado o D. A. E. de autonomia financeira, traduzida na elaboração e execução de seu próprio orçamento (distinto do da administração direta), a conseqüência que se tira desta situação é a de que não pode ser aplicada à referida autarquia uma norma constitucional que se funda no interêsse de resguardar a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo em matéria de vencimentos e cargos da Administração centralizada.

Tanto o art. 67, § 2º da Constituição federal, como o art. 22, parágrafo único, da Constituição paulista, ao reservarem ao Chefe do Executivo a *iniciativa* das leis que aumentem vencimentos ou criem cargos ou empregos em serviços existentes ou já organizados, assim o fizeram porque quem propõe o orçamento e vai executá-lo é o mais apto para decidir da conveniência do aumento da despesa.

Ao deferir-se tal prerrogativa ao Poder Executivo, teve-se em vista a sua responsabilidade na administração — quando a tiver. A êste respeito é elucidativo o que José Duarte expôs em sua *Exegese dos textos à luz dos trabalhos da Assembléia Constituinte*, vol. II, pág. 155.

A primazia do Chefe do Poder Executivo se vincula à posição em que se encontra em relação à administração centralizada. É êle quem deve ter a iniciativa das leis que oneram o orçamento, conhece as possibilidades do respectivo erário.

Portanto, não há o que justifique a aplicação da norma constitucional em foco, quando se trata de aumento de vencimentos de servidores autárquicos, proveniente de emenda a projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo.

Duvidosa como ainda se apresenta a aplicação de tal norma quando se trata de emendas a projetos de leis que aumentem vencimentos dos funcionários da administração direta, excessivo seria estender-se o privilégio do Executivo aos casos de emendas a projetos de lei relativamente a servidores das entidades que possuem orçamento próprio, distinto do da administração centralizada.

Ainda recentemente, declarando improcedente uma representação de São Paulo contra uma lei estadual em que, enxertando uma mensagem do Executivo, criou o Legislativo mais dois cargos, o Supremo Tribunal Federal declarou que a Constituição federal não apresenta nenhum óbice ao Poder Legislativo para emendar, como entender, as mensagens do Executivo, criando ou aumentando o número de cargos (*Fôlha de São Paulo*, de 3-9-63).

Cumpre salientar, ainda, que o disposto no parágrafo único, do art. 4º, da Lei 7.845, de 1963, foi cumprido em diversas Secretarias do Estado, bem como em órgãos autárquicos, conforme se vê dos docs. de fls. 39 e 40.

De outra parte, a reclassificação numérica, conforme foi consignado na justificativa da emenda de que resultou o citado parã-

grafo único, do art. 4°, da Lei 7.845, objetivou reparar uma situação de flagrante desigualdade existente entre os ocupantes de cargos de Tesoureiro dos quadros das Secretarias de Estado e das autarquias e autonomias estaduais.

Por outro lado, não é de ser acolhida a argüição de inconstitucionalidade da lei em causa.

Segundo Pedro Lessa: "Não basta demonstrar que a lei incriminada é injusta, opressora ou fere direitos naturais sociais ou políticos. É indispensável convencer de que se trata de uma lei contrária à Constituição, que viola um preceito constitucional devendo-se concluir a oposição entre a a lei e o artigo constitucional de modo inequívoco" (*Do Poder Judiciário*, págs. 138-139).

E, de acôrdo com a jurisprudência dominante no nosso egrégio Tribunal de Justiça, "a decretação da inconstitucionalidade da lei só se dá quando seja manifesta".

Para afastar a coima de inconstitucional que se irroga à Lei 7.845, bastaria citar pareceres dos eminentes juristas Miguel Reale, Temístocles Brandão Cavalcanti, bem como os votos dos insignes magistrados Nelson Hungria, Luis Gallotti e Orozimbo Nonato, sustentando a tese de validade de lei resultante de emenda a projeto de iniciativa do Chefe do Executivo.

Pelos fundamentos expostos, *concedo* a segurança nos têrmos e para os fins pedidos na inicial, a fim de assegurar aos impetrantes o direito à reclassificação de seus vencimentos, em conformidade com a Lei 7.845, de 11-3-63, apostilando-se os respectivos títulos".

A sentença foi reformada, por dois votos contra um, no seguinte acórdão da lavra do ilustre Desembargador Carvalho Pinto (fl. 122):

"Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição n° 131.618, da comarca de São Paulo, em que é recorrente o Juízo *ex officio*, agravante o Diretor-Geral do Departamento de Águas e Esgotos, sendo agravados Osvaldo Chiavone e outros:

Acordam, em Primeira Câmara Civil do Tribunal de Justiça, contra o voto do Sr. Relator, dar provimento a ambos os recursos para cassar a segurança concedida nos têrmos dos pareceres de fls. 95 e 105, que adotam, e que estão de acôrdo com a melhor doutrina, já sufragada neste Tribunal".

Os pareceres estão às fls. 95 e 105 (*lê*).

O voto vencido é do ilustre Desembargador Samuel Mourão (fls. 125 a 127) (*lê*).

Recorreram os impetrantes.

A Procuradoria-Geral opina pelo não provimento (fls. 152-154).

É o relatório.

VOTO

O *Sr. Ministro Luis Gallotti* (Relator) — O recurso tem apoio na jurisprudência do Supremo Tribunal.

Invocam os recorrentes o acórdão unânime publicado na *Revista de Direito Administrativo*, 32/305-315.

E reproduzem êste trecho do voto que então proferi (fls. 129-130):

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

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

Disse em seu voto o eminente Ministro Hahnemann Guimarães (fls. 130):

"Sr. Presidente, a Caixa Econômica é uma autarquia, cujo regime está definido no Decreto nº 24.427, de 19-6-34; é uma seção autônoma da Administração pública federal. Assim, não me parece que a êste departamento autônomo se possa aplicar a norma estabelecida no art. 67, § 2º, da Constituição, onde se requer a iniciativa do Presidente da República para o aumento de vencimentos em serviços públicos existentes. Quer a Constituição, sem dúvida, referir-se aos "serviços públicos federais centralizados", que constituem a Administração pública, e não aos *officia fisci*, isto é, os departamentos da Administração pública descentralizados".

E ainda encontram apoio os recorrentes no acórdão, de que foi Relator o eminente Ministro Vitor Nunes, na reclamação 468, onde decidiu o Supremo Tribunal que, tomada a iniciativa pelo Poder Executivo, a competência do Legislativo não se restringe a aprovar ou rejeitar por inteiro a proposta governamental; pode também emendá-la, desde que a emenda não seja estranha à matéria objeto da proposta.

Assim, dou provimento ao recurso para restabelecer a sentença que concedeu a segurança.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Dado provimento nos têrmos do voto do Relator, vencido o Ministro Cândido Mota Filho, que votou por tratar-se de matéria constitucional.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Cândido Mota Filho, na ausência justificada do Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa, Presidente. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti. Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Evandro Lins, Hermes Lima, Pedro Chaves, Vitor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Luís Gallotti, Hahnemann Guimarães e Cândido Mota Filho. Licenciado, o Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.