LEI — INICIATIVA DO EXECUTIVO — EMENDA DO LEGISLATIVO — INCONSTITUCIONALIDADE

— O poder de emenda do Legislativo aos projetos de iniciativa do Executivo, é restrito ao objeto da proposta governamental.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara

Representação nº 687 — Relator: Sr. Ministro

ADALÍCIO NOGUEIRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Representação de nº 687, do Estado da Guanabara, entre partes como Representante o Procurador-Geral da República e como Representada a Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, por maioria de votos, declarar inconstitucionais os arts. 178, 181, 188, 190 e seu parágrafo único da Lei nº 672, de 9.12.64, de acôrdo com as notas taquigráficas juntas.

Brasília, 25 de agôsto de 1967. — *Cândido Mota Filho,* Presidente. *Adalício Nogueira,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Adalício Nogueira — O Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da República, provocado pelo Exmo. Sr. Governador do Estado da Guanabara, com fundamento no artigo 8º, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 1º da Lei 4.337, de 12-6-64, ofereceu a êste egrégio Supremo Tribunal Federal a presente representação, em que argúi a inconstitucionalidade dos arts. 178, 181, 188, 190 e seu parágrafo único da Lei 672, de 9-12-64, do Estado da Guanabara.

Alega que esta última lei proveio de mensagem enviada à C. Assembléia Legislativa daquele Estado, que cogitava, apenas, de matéria tributária. O projeto respectivo recebeu emendas, que tiveram em mira assunto do aumento de vencimentos dos servidores, estranho, absolutamente, às finalidades da mesma lei. Tais artigos foram vetados pelo Governador do Estado. E como a Assembléia rejeitou os votos foram aquêles convertidos em lei pela mesma.

São do seguinte teor os dispositivos incriminados:

"a) "Art. 178. O anexo II a que se refere o art. 6º da Lei 72, de 28.11.61, passa a vigorar, a partir de 1º. 1.65, com os valôres da seguinte tabela: (documento nº 1)".

b) "Art. 181. Ficam assegurados vencimentos correspondentes ao valor do símbolo 3-C aos atuais ocupantes dos cargos de Agente de Numerário e Valôres".

"Art. 190. Aos Fiscais de Renda ficam atribuídos os mesmos vencimentos e vantagens já assegurados aos Agentes Fiscais ou que leis posteriores venham a assegurar.

Parágrafo único. O disposto neste artigo tem sua vigência a partir de 1º.1.65."

c) "Art. 188. Os triênios serão sempre calculados com base no vencimento do servidor."

O primeiro artigo duplica vencimento conferidos a cargos em comissão e a cargos efetivos. O segundo e o terceiro restruturam os cargos de Agente de Numerário e Valôres e equiparam os vencimentos e vantagens dos Fiscais de Renda aos dos Agentes Fiscais, envolvendo grande aumento de vencimentos. E o quarto modifica o regime de triênios, alterando o que dispunha a lei anterior, a respeito.

As modificações propostas ofendem o art. 7º, § 1º, da Constituição da Guanabara, segundo a qual cabe ao Executivo a iniciativa das leis que "criam cargos e funções em serviços existentes, aumentem, a qualquer título, vencimentos ou proventos de qualquer natureza...", bem como o art. 7º, nº 7 *b*, da Carta Federal que prescreve a observância do princípio da "independência e harmonia dos podêres".

Em razão disso, requer à representação sejam declarados inconstitucionais os artigos em questão.

Ouvida a Assembléia Legislativa do Estado, esta, por intermédio do seu ilustre Presidente, historiou a tramitação do projeto de lei em aprêço e concluiu por que não fôssem julgados inconstitucionais os dispositivos apontados, visto que, embora confessasse que o aludido projeto de lei visasse, exclusivamente, matéria de natureza tributária, a mesma Assembléia dispunha do poder de emenda (fôlha 28-37).

A douta Procuradoria-Geral da República, reiterando o seu pedido inicial, opinou a fôlha 50-51, pela procedência da representação:

"1. As informações da Assembléia limitam-se quase só à reprodução em resumo do conteúdo da representação e ao histórico da tramitação do projeto de que resultou a lei cujos dispositivos foram argüidos de contrários à norma constitucional que veda emendas a projeto da iniciativa exclusiva do Executivo com aumento de despesas.

Com relação à argüida inconstitucionalidade, não trouxe argumentos que alterem os têrmos da questão como posta na representação.

2. A controvérsia sôbre a viabilidade de emendas como a em referência cessou com o disposto no art. 4º do Ato Institucional nº 2. E a jurisprudência a que o Presidente da Assembléia faz alusão também está superada com o advento do mesmo Ato.

3. A verdade é que mesmo em face do direito anterior, a representação procederia, pois ocorreu a violação do princípio constitucional garantidor da independência dos podêres. Já agora a matéria é tranqüila.

Aos projetos oriundos da competência exclusiva do Chefe do Executivo não são admitidas emendas que aumentem a despesa prevista, reza o citado art. 4º do A.I. nº 2 em seu parágrafo único. E a norma se estende aos Estados da Federação (art. 32).

Pela procedência da representação.
Brasília, 31 de maio de 1966".

É o relatório.

SUSTENTAÇÃO DE PARECER

O Dr. Oscar Corrêa Pina (Procurador-Geral da República) — Senhor Presidente, Srs. Ministros. A Procuradoria-Geral da República submeteu à apreciação do egrégio Supremo Tribunal Federal a argüição de inconstitucionalidade dos arts. 178, 181, 188 e 190 da Lei estadual nº 672, de 1964.

Ocorreu que o Sr. Governador do Estado da Guanabara submeteu à Assembléia Legislativa projeto de lei dispondo sôbre a organização tributária, com o objetivo de aumentar a receita estadual.

A Assembléia, aprovado o projeto, resolveu incluir alguns dispositivos, concedendo aumento de vencimento a determinados servidores, que teriam a atribuição de fiscalizar o cumprimento da lei fiscal. Entendeu a Assembléia que, se êsses servidores tinham a obrigação de fiscalizar a ob-

servância da legislação tributária, sôbre a qual versava o projeto, era justo se lhes concedesse aumento de vencimento.

Oposto veto parcial, nessa parte, foi êle rejeitado.

Segundo dispõe a Constituição Estadual, é da competência *exclusiva* do Governador a iniciativa de quaisquer projetos de lei que aumentem vencimentos ou proventos de funcionários. Trata-se de disposição constitucional estadual, a cuja observância está adstrita a Assembléia Legislativa. Emendando o projeto, em matéria na qual não tinha poder de iniciativa, a Assembléia procedeu contra disposição expressa da Constituição Estadual. Essa matéria só poderia ser apreciada pela Assembléia se tivesse havido iniciativa do Poder Executivo. Em assim procedendo, por sua própria deliberação, aumentando vencimentos de funcionários, a Assembléia Legislativa contrariou a Constituição do Estado, porque a iniciativa, no caso, era da alçada *privativa* do Governador. Dessa ofensa resultou contrariedade à Constituição Federal, porque foi ofendido o princípio da harmonia entre os Podêres do Estado.

Com estas considerações, a Procuradoria-Geral da República mantém o parecer constante dos autos, opinando no sentido de que se declarem inconstitucionais os dispositivos legais impugnados.

ANTECIPAÇÃO ORAL AO VOTO

O Sr. Ministro Adalício Nogueira (Relator) — Antes de emitir meu voto, quero ler alguns trechos que podem, perfeitamente instruir o julgamento da representação feita pelo Governador do Estado, bem como alguns trechos das informações prestadas pela Assembléia Legislativa.

Justificando o seu voto, o Senhor Governador do Estado disse o seguinte: (*lê*).

A Assembléia Legislativa, por sua vez, prestou informações, que foram solicitadas por mim, como relator.

Depois, de, em preâmbulo, relatar os trâmites do projeto na Assembléia e fazer considerações que já são conhecidas da Casa, a Assembléia Legislativa conclui dizendo apenas o seguinte: (*lê*).

Sr. Presidente, passo a emitir, agora, o meu voto, que é o seguinte: (*lê*).

VOTO

O Sr. Ministro Adalício Nogueira (Relator) — Julgo procedente a representação, para declarar inconstitucionais os arts. 178, 181, 188 e 190 e seu parágrafo único da Lei 672, de 9.12.64.

Êsses dispositivos ofenderam, inequivocamente, os arts. 7º, § 1º, da Constituição do Estado da Guanabara, e 7º, nº VII, letra *b*, da Carta Federal.

É da competência do Poder Executivo a iniciativa de projetos de leis que criem cargos e funções e aumentem, a qualquer título, vencimentos ou proventos de qualquer natureza.

O projeto de lei, com a respectiva mensagem, enviada pelo Governador à Assembléia Legislativa contém, exclusivamente, matéria de natureza tributária. Basta perlustrá-la, miùdamente, em todos os seus títulos e capítulos, para ver-se que só de impostos cogita. Leia-se a ementa do seu objto: "Modifica a Legislação Tributária do Estado da Guanabara e dá outras providências."

Os dispositivos apontados inovam as finalidades do projeto, porque dispõem sôbre blicos ou acêrca de situação que nisso imaumentos de vencimentos de servidores púporte, sem que houvesse, para isso, iniciativa prévia do Poder Executivo. Além do mais, não existe qualquer correlação entre a matéria proposta e as modificações resultantes das emendas apresentadas, que, também, ferem o princípio constitucional da independência e harmonia dos podêres.

A jurisprudência dêste Pretório Excelso tem-se orientado, em verdade, no sentido deconhecer ao Poder Legislativo o poder de emenda, com a ressalva, porém, de que esta "não seja estranha à matéria-objeto da proposta governamenta."

Assim decidiu-se no recurso de mandado de Seguranra 15.110 — SP, de que foi

relator o eminente Ministro Evandro Lins Revista Tribunais de Jurisprudência, 35/633-635); Recurso de Mandado de Segurança 14.405 — SP, de que foi relator o eminente Ministro Luís Gallotti (Revista Trimestral da Jeresprodencia, 34/6-9) e na Representação 611 — SP, de que foi relator o eminente Ministro Vilas-Boas (Revista Trimestral de Jurispridência, 33/107-108).

ADITAMENTO DO VOTO.

O Sr. Ministro Adalício Nogueira (Relator): — Sr. Presidente, li, com tôda a atenção que me mereciam, os memoriais apresentados pelas partes. Mas, depois de lê-los com tôda a atenção e carinho, não me convenci, absolutamente, de que haja qualquer correlação entre as emendas e projeto de que resultou a lei de que estamos tratando.

Ao meu ver, entendo que a correlação só existe quando a matéria do projeto. N só existe quando a matéria das emendas é igual à matéria do projeto Não há nenhuma vinculação lógica, no caso, entre as emendas e o projeto, no sentido de que uma lei que se fêz para instituir nôvo regime tributário não pode importar, necessàriamente, no aumento de vencimentos dos servidores fiscais que vão desempenhar as suas funções em obediência ao prescrito nessa lei, porque uma coisa é aumento de vencimentos, outra coisa é aumento de impostos.

A seguirmos essa argumentação, não haveria nenhum projeto, cujas emendas visassem modificá-lo, em que essas emendas não fôssem aceitas, porque, se nós quisermos, vamos vislumbrar quaisquer vinculações entre uma determinada lei e as emendas que se oferecerem a essa li. Por mais remotas que essas vinculações sejam, por fôrça de uma inferência, muitas vêzes forçada, chegaremos a dizer que existe uma correlação entre lei e projeto. Mas, no caso, não pode haver tal correlação.

É neste sentido que interpreto a jurisprudência dêste Pretório Excelso, no sentido de que o poder de menda da Assembléia só lhe é reconhecido quando existe correlação evidente e clara entre as emendas e o projeto que elas visam modificar.

Com estas declarações, termino dizendo que voto no sentido que já declarei: julgando procedente a representação, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos apontados na lei da Guanabara, ora em exame.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Sr. Presidente. mereceram minha mais atenta consideração os memoriais e os pronunciamentos orais dos eminentes representantes do Govêrno do Estado da Guanabara e dos funcionários interessados.

A constituição da Guanabara me é familiar, porque assisti à sua elaboração e fui até o relator-geral dela.

Quando se redigiu seu art. 7º, § 1º, tantas vêzes citado hoje, houve o desejo não apenas de transplontar para o Direito Constitucional do Estado a regra do art. 67, § 2º, da Constituição Federal. Houve mais, uma vontade deliberada, consciente, nem momento de inspiração jurídica, de torná-lo mais severo, mais enérgico, mais expressivo do que se vê na Constituição Federal. Na Constituição federal, no art. 67, há apenas uma proibição de aumento de vencimentos: "..., criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das fôrças armadas".

Muitas vêzes, no Congresso e aqui no Supremo Tribunal, houve debates quando a proposição não se limitava a aumento de vencimentos, mas a certos proventos outros. Para cortar qualquer dúvida e aparar as asas a qualquer sofisma ou paralogismo, a Constituição da Guanabara, no art. 7º, § 1º, diz "aumentem, a *qualquer título, vencimentos ou proventos de qualquer natureza*". É quase pleonástica a ênfase com que está dito: "...a qualquer título, vencimentos ou proventos de qualquer natureza". Para evitar especulações sôbre o sentido técnico da palavra *proventos*, foi acrescentado: "de qualquer natureza."

Destarte, nem mesmo se uma emenda tivesse qualquer pertinência com a matéria de aumento de vencimentos e proventos, nem isso eu admitiria.

O eminente Relator, citando jurisprudência que todos nós conhecemos, vai ao ponto de admitir emendas, desde que tenham certas pertinência com a matéria de vencimentos do funcionalismo. Mas nem isso eu admito, tão peremptórios e tão categóricos 7º, § 1º, da Constituição da Guanabara.

Argumentou, também, o ilustre e valoroso advogado dos funcionários, que tanta almiração me merece e que tantos serviços tem prestado à ordem jurídica neste País, com a dogmática constitucional, que tolheria o cerceamento das atribuições do Poder Legislativo. Seria como uma espécie de direito supraconstitucional, que se imporia até sôbre a Constituição. Mas, todos sabemos que naquelas nações que foram as primeiras que criaram os parlamentos e que elevaram êsses parlamentos aos pontos mais altos, dando-lhes um poder que em nenhum outro país se permitiu — o caso da Inglaterra, por exemplo, mãe dos parlamentos e onde se diz que lá essa instituição, o parlamento, pode tudo, menos transformar um homem em mulher e uma mulher em homem — nenhum deputado, nem mesmo a própria maioria, aumenta em sequer uma libra acima da iniciativa do Executivo. A evolução do regime larlamentar, dando ao parlamento a hierarquia maior entre os podêres, ou mesmo negando a própria divisão da harmonia e independência dos podêres, tolhe a iniciativa em matéria financeira. É uma regra que tem várias fundamentações e que são absolutamente necessárias neste momento.

Sem querer alongar mais meu voto, com a consiência absolutamente tranqüila, sobretudo porque a Constituição da Guanabara está presente à minha memória, não só na letra como no seu espírito, acompanhou o voto do eminente Relator.

VOTO

O Sr Ministro Prado Kelly — Sr. Presidente, dada a relevância da matéria e em face da atenção que de todos nós mereceram os memoriais distribuídos, farei breves considerações em justificativa do meu voto, sobretudo quando, em caso recente, também da Guanabara, relatado pelo eminente Ministro Pedro Chaves...

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Em que V. Exa. proferiu notável lição de Direito Constitucional.

O Sr. Ministro Prado Kelly — ... nós interpretamos preceito da Constituição do Estado correlato com o art. 67 da Constituição Federal.

Não se discute, absolutamente, que a regra é a competência do Poder Legislativo. Essa competência só comporta limitações constitucionais, e, nos Estados, tais limitações derivam da cláusula inserta no art. 18 da Constituição, ao mandar que êles se organizem com respeito e acatamento aos princípios estabelecidos na Carta Magna.

Mas é a Carta Magna que oferece o modêlo para deslindar, neste caso, as dúvidas suscitadas.

A primeira, quanto à limitação da iniciativa, porque o art. 7º, § 1º. da Constituição da Guanabara, nada mais faz — como adminículo a que se referiu, para precisar o seu sentido, o eminente Ministro Aliomar Baleeiro — do que repetir o § 2º do art. 67 da Constituição da República. A conclusão a que chegou o Tribunal, no caso a que me reportei, foi a de que poder de emenda é uma expressão de potestade legislativa, como o qualificou Carré de Malberg.

À primeira vista, pode parecer que, sendo apenas de iniciativa do Executivo determinada proposição, o poder de emenda ficava supresso nesses casos, a não ser quando atendesse à finalidade pressuposta no texto constitucional.

Foi, há tempos, afagada semelhante interpretação nesta Casa, em voto do eminente Ministro Mário Guimarães. Contra êsse voto, eu próprio me manifestei na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, porque, se existir nexo causal entre a proposição do Executivo e a emenda, não se explicará a limitação, nesta parte, da atividade legiferante.

Importante, agora, é ver se existe nexo entre o projeto de lei financeira e a emenda relativa ao aumento de vencimentos ou me-

lhoria de proventos do funcionalismo, ainda os das repartições arrecadadoras.

A especificidade, em direito parlamentar, de "leis financeiras", está atestada em nossa Constituição, porque, no mesmo art. 67, o § 1º, antecedendo ao que acabo de mencionar, alude à competência da Câmara dos Deputados e do Presidente da República para iniciar leis de fixação de fôrças armadas e tôdas as leis sôbre "matéria financeira". Logo, em Direito Constitucional como em Direito Parlamentar, as leis, em matéria financeira, têm o seu conteúdo perfeitamente delimitado, a ponto de determinar a privatividade da iniciativa.

De fato, não é de sustentar que, quando se cuida da revisão tributária, possa estabelecer-se, com infração das regras que criam certos privilégios para o Poder Executivo, um regime mais favorável aos funcionários, cuja situação só poderia e deveria ser apreciada em proposição distinta.

Por êstes motivos, Sr. Presidente, acompanho os votos do eminentes Ministros preopinantes.

VOTO

O Sr. Ministro Evandro Lins — Sr. Presidente, a situação dos funcionários inspira a maior simpatia, porque pleiteiam a manutenção de um aumento de vencimentos, em época de inflação acelerada, com o aviltamento crescente do poder aquisito da moeda.

Há um argumento, lançado pelo eminente patrono dêsses funcionários, que me conduz, exatamente, a dar pela procedência da representação. Afirmou S. Excia. que a correlação de matéria entre o projeto e a lei que veio a ser votada, autorizadora do poder de emenda do Legislativo, está em que os funcionários beneficiados foram justamente aquêles do serviço de arrecadação.

A lei destinava-se a aumentar tributos. Portanto, poderia o Legislativo adotar critérios novos para a remuneração dos encarregados de obter êsses meios, de arrecadar os tributos do Estado. Aí estaria o Executivo também munido dos recursos para o pagamento dêsse aumento previsto na lei.

Tal raciocínio levaria a uma discriminação em favor dêsses funcionários. O raciocínio deveria conduzir ao aumento de todos os funcionários do Estado, porque todos êles teriam as mesmas necessidades, em face dêsse aviltamento do poder aquisitivo da moeda, de melhoria dos seus salários, e estaria, com isso, o Poder Executivo com os meios necessários para atender aos novos encargos decorrentes dêsse aumento de vencimentos. Assim, como êle estaria habilitado a fazer face a êsse aumento de vencimentos em relação aos funcionários fazendários do Estado, também estaria habilitado a fazer face ao aumento de vencimentos dos funcionários que não fôssem da Fazenda Estadual. Dessa forma a lei teria feito uma discriminação, que a meu ver seria intolerada, pelo menos seria profundamente injusta em relação aos demais servidores estaduais.

Acho que não havia, como demonstraram os eminentes Ministros que me antecederam, a correlação que pretendem os funcionários, através de seu ilustre advogado. A distinção feita pelo eminente Ministro Prado Kelly é de tal modo convincente, que peço licença para adotar os fundamentos de seu voto e acompanhar a conclusão do eminente Relator, também julgando procedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima — Sr. Presidente, quando se discutiu o projeto que, convertido em lei, modificou a legislação tributária do Estado da Guanabara, não houve nenhuma iniciativa do Poder Executivo aumentando vencimentos de funcionários. O que o Tribunal tem decidido é que, quando há um projeto a respeito de vencimentos, a Assembléia pode emendá-lo, porque a iniciativa partiu do Executivo.

O Direito Constitucional federal e estadual exigem que a iniciativa para aumento de vencimentos parta do Executivo, o que é uma boa regra para a própria viabilidade da administração. E o art. 7º da Constituição da Guanabara diz que "... compete exclusivamente ao Governador a iniciativa de projetos de lei que criem car-

gos e funções em serviços existente, aumentem a qualquer título vencimentos ou proventos de qualquer natureza, ou modifiquem, no curso da legislatura, o quadro e o efetivo da Polícia Militar ou de quaisquer corporações do Estado".

Ora, não houve, na lei que se discutiu, nenhuma iniciativa do Executivo no sentido de aumentar vencimentos. Não se tocou em vencimentos. Não se falou dessa matéria. E tanto isto é exato que a emenda aumentando os vencimentos se refere a uma lei diferente daquela que se estava discutindo. Refere-se à Lei nº 72, de 28.11.61. A emenda diz assim: "O Anexo II, a que se refre o art. 6º da Lei nº 72, de 28.11.61, passa a vigorar, a partir de 1-1-62, com os valôres da seguinte Tabela".

Isso mostra, à evidência, que no projeto de lei que os deputados estavam discutindo não havia, realmente, matéria nenhuma concernente a aumento de funcionalismo, tanto que a emenda apresentada se refere a uma lei que já vigorava desde 1961, na qual se tratava de fixação em tabela dos vencimentos dêsses funcionários que tiveram seus vencimentos aumentados.

De modo que a representação parece-me, também, inteiramente procedente quanto à inconstitucionalidade das emendas.

VOTO

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Sr. Presidente, o eminente Sr. Ministro Relator já fêz um exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com relação à matéria. E S. Exa. extraiu, do exame que fêz dos julgados dêste Tribunal, a verdadeira filosofia dêles, no sentido de que, respeitada a função das Assembléias Legislativas, garantido o direito de emenda, sem o qual a colaboração legislativa deixaria de ser uma colaboração constitucional construtiva para ser apenas um *placet* diante da vontade do Executivo. está sempre prêso à correlação de matéria, principalmente e exatamente naqueles projetos cuja iniciativa dependa do Executivo.

Em seguida, o eminente Sr. Ministro Aliomar Baleeiro, no seu lúcido voto, até com sabor histórico, de quem tomou parte na elaboração da Constituição do Estado da Guanabara, deixou bem claro que o constituinte da Guanabara quis dar maior ênfase, ainda, àquilo que já estava estatuído na Constituição federal.

Sr. Presidente, já julguei vários casos, já tomei parte em vários julgamentos. De memória, me lembro, por exemplo, de um caso em que o Governador tinha proposto a criação de vinte lugares e a Assembléia aumentou mais dois, totalizando vinte e dois. Então, quando o Governador propõe a criação de uma comarca, duas ou três, e a Assembléia lembra mais uma, é o princípio da colaboração que surge da emenda.

Aí, é evidente a correlação de matéria.

Mas, no caso, não sei como se possa falar, mesmo, em que haja correlação entre a matéria proposta, dependedo da iniciativa do Govêrno e a emenda aprovada pela Assembléia Legislativa.

O eminente Sr. Ministro Hermes Lima, na sua inteligente análise dos fatos, chegou ao ponto de verificar que a emenda proposta até se referia a uma outra lei, que não estava mais em discussão.

Só por êsse argumento se demonstra, à evidência, que não haveria correlação entre a emenda e a matéria proposta pelo Executivo, dentro de seu campo de competência privativa.

De modo que, coerente com as minhas manifestações anteriores — e só me estou manifestando, Sr. Presidente, porque gosto de deixar sempre claro o meu pensamento — só por êsses motivos é que fiz essas considerações, para concluir dizendo que estou de pleno acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator, julgando procedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Sr. Presidente, quanto aos princípios fundamentais que regem o poder de emenda das Assembléias Legislativas parece que existe acôrdo geral, neste Tribunal. O debate de agora consiste em saber se, no caso dos autos, têm adequação êsses princípios.

Vou pedir vênia aos eminentes colegas para divergir, em parte, dos brilhantes votos já proferidos.

Em primeiro lugar, argumentou-se que o projeto de lei do Executivo não contém qualquer dispositivo sôbre despesas, sendo, exclusivamente, um projeto de lei de receita.

Leio, entretanto, no art. 166, da lei, o qual não foi vetado:

"O orçamento do Estado consignará, anualmente, dotação ou dotações destinadas à assistência dos morféticos e cancerosos, dotações essas, cujo total será igual a 0,4% (quatro décimos por cento) do total da arrecadação do impôsto sôbre diversões públicas, no exercício anterior ao da votação do orçamento."

Leio, também, no art. 167:

"O orçamento do Estado consignará, anualmente, dotação ou dotações destinadas a despesas em educação do excepcional, previstas na Lei nº 953, de 10-12-59, dotações estas cujo total será igual a 0,8% (oito décimos por cento) do total da arrecadação do impôsto sôbre diversões públicas, no exercício anterior ao da votação do orçamento."

E o parágrafo dêsse artigo manda que o Tribunal de Contas distribua automàticamente os créditos destinados a essas despesas com o Corpo de Bombeiros. Portanto, observo, em primeiro lugar, que a lei contém dispositivos sôbre despesas.

Dir-se-á que não prevê despesa, especificamente, para funcionários. Mas como há funcionários, no Estado da Guanabara, que percebem sob o regime de remuneração (parte fixa e parte que varia com o montante da arrecadação), é evidente que essa lei aumentou a parte variável dêsse estipêndio. Para que não envolvesse, nesse ponto, aumento de despesa, teria de conter uma ressalva expressa, dizendo, por exemplo, que nenhum funcionário perceberia, sequer a título de percentagem, quantia maior que as percebidas à data da propositura da nova lei.

Que fêz a Assembléia nas suas emendas? Entre outras coisas, tendo observado que entre os funcionários fazendários havia duas ou três categorias com atribuições iguais, mandou equiparar o estipêndio dessas categorias. Seguiu, neste ponto, o que preceitua o art. 50, letra *j*, da Constituição do Estado:

"A lei adotará o critério de igual vencimento ou remuneração para cargos ou funções de igual denominação, atribuições e responsabilidades, ressalvado o escalonamento das carreiras."

Vemos, assim, que a mesma Constituição, que limitou o aumento de vencimentos e o subordinou à iniciativa governamental, também impõe ao Estado, como um todo, que pague os mesmos vencimentos aos servidores que exerçam funções iguais. A Assembléia deu prevalência a êste último comando da Constituição, em confronto com o primeiro.

A jurisprudência dos Tribunais, especialmente do Supremo Tribunal, tem sido, é certo, restritiva quanto à aplicação, pelos Tribunais, do princípio de equiparação de vencimentos para funções iguais. Mas, aqui, foi o Poder Legislativo, e não o Judiciário, que aplicou êste princípio da Constituição do Estado, atendendo a que certos funcionários da arrecadação, inclusive por efeito da própria lei que votava, teriam seu estipêndio aumentado. Equiparou, por isso, a situação daqueles que, a seu critério, exercem funções iguais, para evitar o que lhe parecia uma injustiça, e não me cabe julgar êsse critério da Assembléia.

Entretanto, Sr. Presidente, dos dispositivos indicados na Representação do Estado, parece-me que o primeiro — art. 178 — é, realmente, exorbitante do poder de emenda, mesmo dentro das considerações que acabo de fazer, porque êle aumentou, pura e simplesmente, o valor dos símbolos 1-C a 10-C, sem qualquer correlação com o princípio da igualdade de vencimentos.

Também ocorre o mesmo com o art. 188, que mandou calcular os triênios, sempre, à base do vencimento do servidor. Se a

Constituição do Estado não contivesse a cláusula, a que se refere o Sr. Ministro Aliomar Baleeiro, que subordina à iniciativa governamental o aumento de vencimentos *a qualquer título*, eu não impugnaria êsse dispositivo.

O chamado *triênio*, na sistemática do direito administrativo brasileiro, é uma forma de promoção, a chamada promoção horizontal. Se a lei ora impugnada contivesse alguma outra regra de promoção de funcionário, ninguém a impugnaria a pretexto de envolver aumento de vencimentos. Portanto, o triênio, também denominado promoção horizontal, não é, em princípio, do ponto de vista técnico, aumento de vencimentos; é uma norma de organização do serviço público, destinada a estimular funcionários, que podem, assim, melhorar o seu padrão funcional, independentemente das promoções pròpriamente ditas.

Mas a Constituição do Estado da Guanabara veda, sem a iniciativa do Govêrno, aumento de estipêndio *a qualquer título*, e o cálculo dos triênios estabelecido no art. 188, ora sob exame, é indiretamente uma forma de aumento.

Resumo, assim, o meu voto. Quanto aos arts. 181 e 190, cuja inspiração foi exclusivamente a equiparação de vencimentos para funcionários que, ao critério do Poder Legislativo, exercem funções iguais, eu rejeito a representação, porque a Assembléia se limitou a cumprir o disposto no art. 50, letra *j*, da Constituição do Estado. Acolho, entretanto, a representação quanto ao mais. É o meu voto, pedindo vênia aos eminentes colegas, por essa divergência parcial.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Sr. Presidente, é pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal, como ainda agora ficou demonstrado, que as Assembléias Legislativas não podem nem criar cargos, nem aumentar vencimentos, sem a iniciativa do Poder Executivo.

E, no Estado da Guanabara, como testemunhou o eminente Sr. Ministro Aliomar Baleeiro, que foi constituinte, a Constituição é mais rígida ainda, diz: "a qualquer título", quer dizer, não pode haver aumento de vencimentos "a qualquer título".

No caso concreto, trata-se de uma lei financeira, de uma lei tributária. O Govêrno do Estado da Guanabara não mandou um projeto sôbre criação de cargos nem sôbre aumento de vencimentos de servidores do Estado. Desta forma, a Assembléia não poderia emendar êsse projeto para aumentar vencimentos ou criar cargos. No caso, aumentou vencimentos.

O ilustre advogado dos funcionários, no seu substancioso memorial que apresentou ao Supremo Tribunal Federal, como, ainda, na defesa que pronunciou da tribuna desta Casa, referiu-se ao modesto voto que proferi, no mandado de segurança nº 15.048, de São Paulo. Disse eu, naquele voto:

"Dou provimento. A emenda criou apenas dois postos de capitão, no aludido quadro de Oficiais Auxiliares de Administração. No poder de emendar, não constitui abuso tal emenda. Assim, com efeito, decidimos na referida representação nº 468."

Nesse caso, referido pelo eminente advogado, do Estado de São Paulo, tratava-se da criação de cargos na Fôrça Pública do Estado e a Assembléia criou dois cargos de capitão. Então, entendemos que a matéria tinha pertinência. Havia um projeto de iniciativa do Govêrno sôbre criação de cargos militares, e a Assembléia apenas criou dois cargos.

Assim, também se deu em outro caso aludido pelo eminente Sr. Ministro Pedro Chaves, em que se propusera a criação de vinte funções gratificadas, e a Assembléia transformou essas vinte funções gratificadas — que, na verdade, eram verdadeiros cargos em comissão — em cargos de comissão; e acrescentamos mais dois, que o Executivo, talvez por descuido, não apresentou à consideração da Assembléia.

Quer dizer, o poder de emendar diz respeito ao poder de iniciativa do Govêrno sôbre aumento de vencimentos e criação de cargos. E, na hipótese, o projeto apresen-

tado pelo Governador do Estado é sôbre matéria tributária, é sôbre matéria financeira. E matéria financeira, como esclarece o eminente Sr. Ministro Prado Kelly em seu voto, é totalmente diferente de matéria administrativa de criação de cargos e aumento de vencimentos.

Com essas considerações, ponho-me de acôrdo com o voto douto e substancioso do eminente Sr. Ministro Relator assim como os demais Srs. Ministros, julgando procedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Sr. Presidente, eu estou de acôrdo com o brilhante voto do eminente Sr. Ministro Relator e com os demais proferidos no mesmo sentido. E nada teria a acrescentar, não fôra a circunstância de haverem os ilustres advogados em litígio citado acórdãos de que fui Relator. Assim, sem uma explicação minha, poderia parecer que fui contraditório. Vou fazer, então, um breve histórico: na primeira decisão sôbre esta matéria, de que foi Relator o eminente Sr. Ministro Mário Guimarães, contra ato da Assembléia Legislativa de Santa Catarina, não tomei parte, porque um sobrinho meu era deputado àquela Assembléia. Depois, veio o caso do Paraná, a que se referiu o ilustre patrono do Estado da Guanabara. Recordo-me de que se tratava de criação de cargos ou aumento de vencimentos sem a iniciativa exigida pelo preceito constitucional. E, por último, cita-se o acórdão de que fui Relator e que consubstancia a jurisprudência, hoje pacífica, do Tribunal, acórdão que o eminente advogado dos funcionários reproduz, *in verbis*:

"Poder Legislativo. A sua competência não se restringe a aprovar ou reprovar, por inteiro, a proposta governamental. Pode, também, emendá-la, desde que *emenda não seja estranha à matéria objeto da proposta.*"

Ora, Sr. Presidente, se a proposta não cuidava, de modo algum, de aumento de vencimentos, parece-me indubitável que as emendas eram estranhas à matéria objeto da proposta.

O ilustre advogado do Estado se referiu às quotas dos funcionários do Fisco, que são proporcionais à arrecadação. Assim, êles seriam beneficiados com o aumento desta. Daí procurou o ilustre advogado dos funcionários tirar um argumento, dizendo: tanto há correlação que o eminente patrono do Estado reconhece que a lei de aumento de impostos vai beneficiar, através das quotas, os funcionários do Fisco; mas, isso, porque já havia lei nesse sentido. Não se alterou a lei. Por aplicação da lei preexistente, é que, aumentando a arrecadação, aumenta o *quantum* das quotas. É a mesma lei que já existia e continua a existir. Apenas o *quantum* das quotas é majorado, em conseqüência da majoração dos impostos.

Assim, julgo procedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, o digno professor e advogado Dr. Sobral Pinto, deu-me a honra de citar o voto proferido na Representação nº 627, de que fui Relator, constante da *Revista do Tribunal de Justiça*, 33/45.

Naquele caso, entendi eu que não houvera ofensa do art. 7º, § 1º, da Constituição estadual, porque se tratava de projeto de lei relativo à criação do Tribunal de Alçada e do Regimento de Custas da Justiça local.

As disposições impugnadas pelo Sr. Governador, diziam respeito, apenas, à efetivação de serventuários e a certas promoções. Não há, pois, relação entre aquela matéria e a ora discutida.

Assim sendo, acompanho inteiramente o voto do eminetne Sr. Ministro Relator, julgando procedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Mota (Presidente) — Por se tratar de matéria constitucional, tenho direito ao voto. Não vou me estender sôbre a matéria; já foi brilhantemente debatida. Mas, quero acrescentar, apenas, o seguinte: que, no caso, mesmo

que houvesse iniciativa ou correlação, tenho sustentado aqui, solitàriamente, que o art. 67, § 2º, da Constituição, é impeditivo de qualquer iniciativa parlamentar, em matéria de aumento de despesas. E sustentei isso, mostrando que, no direito moderno, em virtude da nova estruturação do Poder Executivo, êste preceito é êssencial, para a própria administração pública.

Por êsses motivos, acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Relator, julgando procedente a representação.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Procedente a representação nos têrmos dos votos proferidos, procedente em parte para o Ministro Vitor Nunes. Votou o Presidente.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Cândido Mota Filho. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Adalício Nogueira. Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Aliomar Baleeiro, Prado Kelly, Adalício Nogueira, Evandro Lins e Silva, Hermes Lima, Pedro Chaves, Vitor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Luís Gallotti e Hahnemann Guimarães. Licenciados, os Exmos. Srs. Ministros Lafayette de Andrada e A. M. Ribeiro da Costa, Presidente. Impedido, o Exmo. Sr. Ministro Osvaldo Trigueiro.