LEI — INICIATIVA — EMENDA — DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

— Declaração de inconstitucionalidade do art. 6.º da Lei paulista n.º 9.271, de 16 de março de 1966.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procuradoria-Geral da República e Estado de São Paulo *versus* Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e outros.
Representação n.º 700 — Relator: Sr. Ministro

ADALÍCIO NOGUEIRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, em conformidade com a ata de julgamentos e notas taquigráficas, receber os embargos, em parte, declarando inconstitucional também o artigo 6.º da Lei estadual n.º 9.271, de 16-3-66, pois só quanto a êsse artigo, com o voto do Ministro HERMES LIMA, foi alcançado o *quorum* exigido pelo art. 111 da Constituição, quanto ao mais mantido o acórdão embargado, por maioria de votos.

Brasília, 27 de novembro de 1968. — *Luís Gallotti*, Presidente. — *Adalicio Nogueira*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Adalício Nogueira — O v. acórdão de fls. 201-202, de que foi relator o eminente Ministro VÍTOR NUNES LEAL, contém a seguinte ementa:

"Poder de emenda. Ato Institucional n.º 2. Fôrça Pública de São Paulo. Representação de inconstitucionalidade.

1) Inconstitucionalidade parcial da Lei estadual n.º 9.271-66, que alterou níveis de vencimentos e adotou outras medidas de reestruturação dos serviços policiais de São Paulo, inclusive da Fôrça Pública.

2) Validade dos dispositivos que se continham no projeto governamental.

3) Validade de outros dispositivos que resultaram do exercício regular do poder de emenda da Assembléia Legislativa, inclusive as que estenderam o aumento de percentagem, proposto pelo Govêrno para os Delegados de Polícia, a categorias congêneres, que percebiam percentagem de igual natureza.

4) Limites do poder de emenda. Jurisprudência do S.T.F.

5) Irretroatividade, quanto ao processo legislativo dos Estados, do Ato Institucional n.º 2, que não alcançou os projetos já votados e enviados à sanção".

A êsse julgado opuseram embargos de nulidade e infringentes do julgado, com fundamento no art. 6.º da Lei n.º 4.337, de 1-6-64, o Govêrno do Estado de São Paulo e a douta Procuradoria-Geral da República (fls. 210-262 e 355-361). Tais embargos foram inadmitidos pelo despacho de fls. 384, de que resultaram recursos de agravo regimental, interpostos para o eg. Tribunal Pleno, pelos referidos Govêrno do Estado e Procuradoria-Geral da República, recursos que foram providos, por maioria de votos, como se vê do v. acórdão de fls. 542.

Em face de tal decisão, que considerou cabíveis os embargos, foram os mesmos impugnados (fls. 546-591).

Os embargos renovam a larga discussão que aqui se travou, em tôrno da constitucionalidade da lei paulista n.º 9.721, de 16-3-66. Apodam-na de inconstitucional os embargantes, invocando o art. 4.º e seu parágrafo único do Ato Institucional n.º 2, impeditivo de que se ofereçam, por parte dos Corpos Legislativos, emendas a projetos oriundos do Chefe do Poder Executivo, que visem ao aumento da despesa prevista. Retrucam os embargados que o Ato Institucional em questão não alcança a lei impugnada, visto que, ao ser editado, já se havia exercido, pela Assembléia paulista, em tôda a sua plenitude, o poder de emenda, sancionado e reconhecido pela jurisprudência tradicional dêste Pretório Excelso.

A matéria já é perfeitamente conhecida desta Casa e foi amplamente debatida no plenário desta eg. Côrte, não só na oportunidade do julgamento da presente Representação, como no ensejo da apreciação do cabimento dêsses embargos.

É o relatório, que mando seja distribuído a todos os eminentes Ministros e a que se deve acrescentar a cópia do que precedeu o julgamento da Representação, que se encontra de fôlhas 130-135, para melhor elucidação da matéria.

VOTO

O Sr. Ministro Adalício Nogueira (Relator) — O v. acórdão embargado adotou o entendimento de que o Ato Institucional n.º 2, no seu art. 4.º, não pode incidir sôbre os projetos de lei, cuja votação já se acha ultimada na Assembléia Legislativa. É que, no caso, o seu advento se verificou, após haver transcorrido a fase dentro da qual foram oferecidas emendas ao mencionado projeto. Tais datas, elucidativas do ponto em debate, focalizou-as o julgado, dizendo que a votação e a aprovação das emendas, em causa, terminou em 30-9-65, a redação final do projeto foi votada em 24-10-65, e o Ato Institucional surgiu a 28 dêste último mês. Só após êste é que se verificou a aposição do veto e a sua conseqüente apreciação pela Câmara respectiva.

Ponderou, então, o douto acórdão embargado:

"Parece-me óbvio que a apreciação final do veto também faz parte da tramitação parlamentar, mas o que vedou o art. 4.º do Ato Institucional n.º 2 foi a apresentação de emendas, por parte da Assembléia, que importassem aumento da despesa. Portanto, se Ato não se referia ilimitadamente a todo o período de tramitação parlamentar, referia-se, especificamente, a uma etapa da tramitação parlamentar, àquela em que há oportunidade para a introdução de emendas à proposição do Govêrno. Ora, uma vez votado o projeto e enviado o autógrafo à sanção, não há mais oportunidade para se apresentar emenda na Câmara Legislativa. Se sobrevém o veto, a Câmara procede a uma revogação do projeto, mas não aprecia qualquer emenda, porque já passou a oportunidade de apresentar e votar emendas. O veto não é uma emenda sôbre a qual a Câmara deva manifestar-se. Uma das censuras que os autores fazem ao veto parcial, quando usado irrestritamente, para alcançar uma ou outra palavra do texto, consiste em que essa prática dava ao Executivo, na realidade, o poder de emenda, que êle não tem. De tal modo, por exemplo, suprimida a palavra "não", o Executivo poderia transformar em permissiva ou imperativa uma norma negativa do projeto".

Acresce que, segundo dispõe o artigo 32 e parágrafo único daquele Ato, para que êste tivesse aplicação aos Estados, mister se faria uma *vacatio legis* de sessenta dias, dentro dos quais êles o adaptariam às suas Constituições, sòmente após o que passaria a vigorar em cada um dêles. Não seria curial, nem jurídico que se lhe emprestasse virtude

retroativa, para alcançar o que já se havia consumado, sob o regime de normas anteriores.

Dando a minha modesta adesão ao ponto-de-vista do eminente relator da Representação, assim me externei, no ensejo, em que a apreciamos:

"Ou se entenda, como querem os interessados nesta representação, o que o Ato Institucional pode ou não pode retroagir e atingir a situação criada pela lei que beneficia os interessados, ou se entenda, como o eminente Relator, que aquêle Ato Institucional não pode alcançá-la...

... porque a mesma se criou com a apresentação oportuna das emendas em questão e, neste ponto, peço vênia ao eminente Ministro ELÓI DA ROCHA para dêle divergir, entendo, realmente, que o Ato não pode prejudicar um direito, que é da Assembléia, de oferecer emendas, direito que ela não teria outra oportunidade para exercitar, uma vez que se considera o veto como fecho definitivo da elaboração legislativa de qualquer projeto.

Peço vênia aos que votaram em sentido contrário, para estar, também, com o eminente Relator VÍTOR NUNES LEAL, quanto ao mérito da Representação, porque, assim votando, sou fiel à orientação que êste Supremo Tribunal Federal tem seguido, no tocante ao poder de emenda das Assembléias Legislativas. Êsse poder de emenda, evidentemente, não é infinito, não é ilimitado; é condicionado à similitude da matéria tratada nas emendas e no projeto.

Nestas condições, acho que, no caso, as emendas guardam similitude com a matéria de que cuida o projeto, salvo naquela parte em que o eminente Relator demonstrou que se cogita de reestruturação e não de emendas, pròpriamente".

Com essa orientação, também se confirmou o eminente Ministro ALIOMAR BALEEIRO, que disse, ao votar:

"Destarte, no caso concreto, acompanho o eminente Ministro VÍTOR NUNES, na sua tese de que o Ato Institucional n.º 2, não teria aplicação para o projeto que se converteu em lei e do qual resultou a representação número 700.

S. Exa. mostrou aqui, e está nos memoriais, que as votações terminaram em 29-9-65 e, no dia 14 de outubro, já estava feita a votação final, encerrando qualquer oportunidade para a apresentação de nova emenda.

Depois disso é que sobreveio, em 28 de outubro, o Ato Institucional n.º 2.

Ainda apontou S. Exa. a *vacatio legis* que decorre do dispositivo dêsse mesmo Ato Institucional, pelo qual só depois de sessenta (60) dias se tornaria efetiva, independentemente de reforma das Constituições locais, à medida que vedava a iniciativa parlamentar".

As emendas, a respeito das quais se questiona neste processo, foram oferecidas ao projeto, que se converteu na Lei n.º 9.271, de 16-3-66, ao tempo em que o poder de emenda das Assembléias Legislativas ainda não sofrera as restrições do Ato Institucional número 2 e era consagrado pela jurisprudência dêste Magno Pretório.

O que se teve em mira, com tais emendas, foi ampliar-se por via de estensão a certas categorias de funcionários, cujos serviços, por sua natureza especial, se assemelham, a gratificação inicialmente concedida aos Delegados de Polícia. Ou se denominem as gratificações, que beneficiaram aquêles funcionários, de "gratificação de guarnição especial" ou de "gratificação de regime especial de trabalho", no fundo elas se identificam pela mesma natureza. Amolda-se, perfeitamente, à espécie, esta passagem do v. acórdão embargado:

"Êste histórico, feito por S. Exa., demonstra, a meu ver, a absoluta identidade das duas gratificações quanto à sua natureza. Elas tinham, seja com o nome de "guarnição especial", seja com o de "gratificação de regime especial de trabalho", a mesma substância. Tanto os Delegados de Polícia, como a Fôrça Pública, como a Guarda Civil, como os guardas rodoviários, como a Polícia Feminina, como em geral os servidores das carreiras policiais, tinham regime de serviço peculiar, especialmente oneroso, que justificava se lhes desse uma compensação suplementar, intitulada "gratificação", que essas leis anteriores já incorporavam ao vencimento, para efeito de aposentadoria, pois também beneficiavam os inativos. Pode ser que o serviço de umas e outras categorias não seja exatamente o mesmo; é indiscutível, porém, que umas e outras o executam em condições especiais, realmente onerosas, o que justificava, por eqüidade, a extensão do aumento proposto, que a Assembléia determinou, sem exorbitar do seu poder de emenda. Não sou eu, como juiz, quem está aplicando a eqüidade ao caso; a Assembléia, órgão político, levando em conta as mesmas razões apresentadas pelo Governador, é que se inspirou na eqüidade, para dar tratamento igual aos servidores que trabalhavam, todos êles, em condições especiais de serviço".

De modo que, coerente com o pensamento de que ainda não estava cerceado pelo Ato Institucional n.º 2 o poder de emenda da Câmara Legislativa, o v. aresto impugnado rejeitou a Representação, no que toca aos arts. 1.º, 2.º, 6.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10, 11, 13, 15, 16, 19, e 24, porque nos mesmos apenas se concede a extensão do favor outorgado pelo projeto oficial.

Mas a considerou procedente no que tange àqueles artigos que importaram em reestruturação de cargos e conseqüente aumento de vencimentos. São êles os seguintes: arts. 4.º, 5.º, 14, 17, 18, 20, 21 e 22.

À vista do exposto, desprezo os embargos, para manter o acórdão embargado.

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flôres — Senhor Presidente.

Não participei do julgamento que originou o acórdão embargado. Ensejo, pois, não tive de ouvir os votos, então proferidos e as discussões que proporcionaram.

O eminente Relator dêstes embargos, Ministro ADALÍCIO, resumiu o voto proferido pelo Ministro VÍTOR NUNES, Relator do aresto ora em comentário. Gostaria de ouvir, pelo menos, um dos votos dos eminentes Juízes que formaram a corrente vencida, para melhor capacitar-me das razões que os inspiraram.

No Tribunal de Justiça do Rio Grande, a que tive a honra de pertencer por cinco lustros, praxe que reputo salutar havia quando do julgamento dos embargos infringentes. Após o voto do Relator, proporcionava-se aos julgadores que tomaram parte no julgado embargado de prestar esclarecimentos.

Nela fundado, permito-me suscitar a presente questão de ordem para que, ao menos, possa ouvir um dêsses eminentes juízes.

É a questão preliminar.

VOTO

O Sr. Ministro Elói da Rocha — Sr. Presidente, os presentes embargos renovam a discussão que se travou no julgamento da Representação e, enquanto me parece, sem nenhum argumento nôvo. Não encontro razão para modificar o meu voto, proferido naquela ocasião.

Assentei o meu pronunciamento em duas considerações fundamentais, seguindo a ordem das questões formuladas na Representação e nas informações. Afirmei que o processo de elaboração da lei sòmente finda com a sanção, seja ela expressa ou tácita, ou com a rejeição do veto. Não se confunde, no processo legislativo, a votação do projeto com a elaboração da lei. Há exceção, que se depara no § 5.º, do art. 62, da Constituição, sôbre matéria da competência exclusiva do Conselho Nacional: "Nos casos do art. 47, realizada a votação final, a lei será promulgada pelo Presidente do Senado Federal". Coincide, nessa hipótese, a conclusão do processo legislativo com a votação final.

No voto anterior, publicado na *R.T.J.* 41/586-588, referi: "Aprovado o projeto, com as emendas, a 30-9-65, aprovada a redação final a 14-10-65, foi publicado a 10-11-65 o autógrafo expedido". O Ato Institucional n.º 2, de 27-10-65, sobreveio entre a aprovação da redação final do projeto e a publicação do autógrafo. Vetado o projeto, êste voltou à Assembléia Legislativa e sòmente foi aprovado, com a rejeição do veto, em março de 1966, pois que a lei impugnada, Lei estadual n.º 9.271, é de 16-3-66. Portanto, posteriormente ao Ato Institucional n.º 2 e à Emenda Constitucional do Estado n.º 4, de 22-12-65, promulgava em cumprimento à norma inscrita no artigo 32, e parágrafo único, combinado com o art. 4.º, e parágrafo único, daquele Ato.

Sôbre a tese de que, no sistema constitucional brasileiro, o procecsso legislativo só finda com a sanção ou a rejeição do veto, parece que não houve a divergência, ao menos o eminente Relator da Representação não a recusou.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Aceitei-a, expressamente, mas sustentei que não influía no caso.

O Sr. Ministro Elói da Rocha — Não há, pois, discutir êsse ponto. Mas a informação da Assembléia Legislativa se relaciona com o tema. Fêz-se distinção, que agora foi reiterada no voto do eminente Relator dos Embargos. O Ato Institucional n.º 2, editado quando já passada a oportunidade de apresentação e votação de emendas, não era retroativo. O eminente Ministro ADALÍCIO NOGUEIRA, no primeiro julgamento da Representação, assinalou que o poder de emenda se exerceu antes do Ato Institucional n.º 2, que não poderia prejudicar o direito, da Assembléia, de oferecer emendas e que ela não teria outra oportunidade para exercer. Sôbre o poder de emenda já exercido, ou sôbre a emenda já apresentada e votada, não era de incidir norma do Ato Institucional n.º 2.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Norma que se referia a emendas.

O Sr. Ministro Elói da Rocha — Exercida a emenda, ao tempo em que ela era possível, já que o projeto fôra aprovado, em redação final, a 14-10-65, a nova regra, impeditiva de emenda dessa natureza, não tinha aplicação. Divergi dêsse entendimento, porque, em virtude do voto, a Assembléia Legislativa foi chamada, nos têrmos da Constituição, a votar, novamente, o projeto, e, conseqüentemente, as emendas antes oferecidas. A Assembléia Legislativa devia manifestar, de nôvo, a sua vontade sôbre as emendas, para confirmar, ou não, a votação. Ora, essa manifestação de vontade, essencial ao instituto do veto, e, portanto, ao processo legislativo, não se podia dar, contra a regra constitucional que vedava emenda ampliativa da despesa. Certo, não se tratava de emendar, nesse momento, mas de aprovar o projeto, com as emendas, em face do veto do Governador.

Acredito que não se tenha pensado em direito adquirido à emenda. O que se poderia sustentar — e pareceu-me que se sustentou — é que se tratava de ato jurídico perfeito, intangível, ato que, praticado de acôrdo com a Constituição então vigente, não poderia ser alcançado pela nova norma.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — O meu raciocínio não ia até êsse ponto. Apenas interpretava a proibição, concluindo que só alcançava a fase das emendas.

O Sr. Ministro Elói da Rocha — Mas o fundamento do voto de Vossa Excelência, embora não o declare, contém a idéia do ato jurídico perfeito.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Esta conclusão é de V. Exa. Para mim, bastava interpretar a norma proibitiva. O legislador constituinte podia estender ou limitar a proibição até ao ponto em que V. Exa. a conduz. Não interpretei o raciocínio jurídico do legislador. V. Exa. está refutando o argumento que figurou, não o meu.

O Sr. Ministro Elói da Rocha — Não. Estou esclarecendo porque, a meu ver, não constitui ato jurídico perfeito a aprovação das emendas.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Agora, nenhuma observação tenho a fazer. V. Exa. desenvolve a sua própria argumentação.

O Sr. Ministro Elói da Rocha - V. Exa. não falou em ato jurídico perfeito. Mas, sob êsse prisma, entendi a fundamentação da corrente vencedora e procurei examinar a questão.

Se a emenda vetada pelo Governador se sujeitava a uma participação da Assembléia Legislativa, que podia aprovar, ou não, o projeto, diante do veto, o seu conteúdo não podia ser contrário à Constituição. Êste foi o primeiro fundamento do meu voto, porque nenhuma dúvida há de que, na época em que a Assembléia Legislativa apreciou o veto e aprovou o projeto, tanto o Ato Institucional n.º 2 como a Constituição do Estado, no art. 22, § 2.º, consagrava a regra da inadmissibilidade de emenda que aumentasse a despesa.

O segundo fundamento do meu voto coincidiu, por inteiro, com o voto do eminente Ministro ADAUTO CARDOSO. Disse eu:

"Como o eminente Ministro ADAUTO CARDOSO tirei, sempre, do art. 67, § 2.º, da Constituição de 1946, sôbre a iniciativa exclusiva das leis que aumentem vencimentos, a conclusão de que não há o poder de emenda ampliativa, em caso como o dos autos. Não que não admita emenda para corrigir e para aperfeiçoar o projeto. Neguei o poder de emenda ampliativa, com aumento de vencimentos, ainda na vigência da Constituição de 1946. O Ato Institucional n.º 1, de 9-4-64, alterando o art. 67, § 2.º, da Constituição, dispôs, no art. 5.º, com a iniciativa privada do Presidente da República, dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública, que não serão admitidas emendas que aumentem as despesas propostas. Com o preceito do art. 67, § 2.º, da Constituição de 1946, harmonizava-se, na esfera estadual, como cumpria o art. 22, parágrafo único, da Constituição de São Paulo".

Mencionei o problema da pertinência da emenda, no regime anterior ao Ato Institucional n.º 2. Travou-se, a propósito, debate, especialmente, sôbre os artigos 15 e 16 da Lei estadual n.º 9.271.

Concluí:

"... quer pela incidência do Ato Institucional n.º 2 e do art. 22, § 2.º, da Constituição de São Paulo, com a redação da Emenda n.º 4, quer pelo disposto, anteriormente, no art. 22, parágrafo único, da mesma Constituição, e no art. 67, § 2.º, da Constituição federal, modificado pelo Ato Institucional n.º 1, não eram válidas as emendas ao projeto enviado pelo Executivo, com aumento de vencimentos ou de despesa pública. Não seria necessário considerar o aumento de despesas; bastaria o aumento de vencimentos, que decorreu das referências numéricas, como das gratificações estabelecidas na Lei número 9.271.

Julgo procedente a representação, salvo na parte em que a lei insere dispositivos constantes do projeto governamental".

Recebo, assim, os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flôres — Senhor Presidente.

Os eminentes Professôres que abrilhantaram a Tribuna, nas suas eruditas sustentações e os votos proferidos sintetizando os argumentos de ambas as correntes que decidirão dos embargos, ao mesmo passo que aclararam as teses comentadas, facilitaram a minha tarefa, poupando-me de maiores ilustrações.

De logo afasto o tema do conhecimento dos embargos já apreciado e decidido em outra fase do julgamento, e passo ao exame do *mérito*.

Três foram os fundamentos centrais dos embargos: 1.º, incidência do Ato Institucional n.º 2, limitando radicalmente o poder da emenda, art. 4.º, parágrafo único; 2.º, falta de pertinência das emendas apresentadas; e 3.º, ausência de indicação de recursos para o aumento da despesa originada com as alterações introduzidas.

Para receber os embargos, como em realidade os recebo, com a vênia dos votos em sentido contrário, filio-me à orientação daqueles que limitaram ao Legislativo o poder de emenda dos projetos oriundos do Executivo, aumentam a despesa pública.

Permito-me, no entanto, situar meu pensamento dentro dos *dois últimos fundamentos*, sem fazer uso das determinações contidas no Ato Institucional n.º 2.

Dou pela inconstitucionalidade da Lei paulista n.º 9.271-66, no que transgrediu às exigências do art. 22, parágrafo único, da Constituição do Estado, ainda que sem a alteração daquele Ato; e, bem assim, quando, com a criação de despesas outras pelo advento de emendas, originou novos encargos ao Tesouro, sem a indicação dos respectivos recursos, como o impunha aquela Carta, em seu art. 30.

Não endosso em todos os têrmos o julgado proferido por esta eg. Côrte, na Representação n.º 168, de Santa Catarina, da qual foi Relator o eminente Ministro MÁRIO GUIMARÃES e que orientou julgados outros dêste eg. Tribunal e Tribunais dos Estados.

Conquanto erudita e brilhante a fundamentação que lhe emprestou o seu eminente Relator, com a vênia devida, peca pelo rigor, considerando que tôda a emenda é uma nova forma de *iniciativa* ou um colorário seu.

Tal premissa levaria quase que, necessàriamente o Legislativo, à aceitação ou recusa do projeto, o que reduziria a relevância dêsse Poder a limitações que a Constituição, a meu ver, não lhe quis emprestar.

Tenho que o *espírito* da Constituição de 1946 estaria em reconhecer que as leis que criem encargos, como os demais, requerem na participação do processo legislativo a aliança dos dois Podêres, e do Legislativo limitação tal que, sem transmudá-la no seu alcance e na sua legítima substância, visem suprir omissões ou deficiências, aprimorando-o no mérito e na forma, com a mira de melhor atender os propósitos que originaram a iniciativa governamental.

In casu, porém, assim não sucedeu. É bastante cotejar os têrmos do projeto originário, e a lei em comentário.

É tão flagrante o seu desvirtuamento, tão vistosa sua premacia à pálida e discreta proposta, no fundo e na forma, que, no meu entender, não posso negar sua acintosa afronta à exigência constitucional daquele primeiro dos preceitos da Constituição do Estado, art. 22, parágrafo único, decorrência do artigo 67, § 2.º, da Carta de 1946.

A êsse vício, suficiente para invalidar a Lei, soma-se o outro, do art. 36 já referido.

Vã não foi, pois, a incisiva determinação do Ato Institucional n.º 2, em seu art. 4.º, parágrafo único, radicalizando a proibição de emendas a projetos com as características daquele, que originaram a lei em exame, prevenindo os excessos do Legislativo com os ruinosos efeitos seja a União, o Estado ou o Município, hoje integrando a Carta de 1967, art. 60, parágrafo único, *a*.

Com o meu voto, Senhor Presidente, não estou examinando o merecimento do projeto e suas emendas. Impressiona, em verdade, a baixa remuneração dos modestos servidores da nobre Fôrça Pública de São Paulo, tão cheia de tradições. É provável que imbuídos de sã inspiração estivessem os legisladores paulistas ao introduzir melhores salários a seus integrantes.

Não me posso furtar à missão de juiz, fiel à Constituição, para que dêste pôsto tudo envide para que seja sempre obedecida, invalidando suas transgressões, como ora o faço.

Reconhecendo que a lei em comentário descumpriu-a, cabe-me declarar a falta.

Recebo os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Amaral Santos — As leis ou são substanciais, também chamadas materiais, ou são formais, também chamadas instrumentais. Por formais, ou instrumen-

tais, se entendem aquelas leis que têm por objeto as leis substanciais. Existem para servir as leis substanciais, regulando a sua formação ou o seu desenvolvimento. Das leis, formais, umas se caracterizam por regular a produção das normas jurídicas, ou seja, por regular os processos de criação, modificação ou extinção das normas jurídicas. Assim, as leis que regulam o processo de elaboração das leis. Outras leis formais se destinam à atuação das leis substanciais, regulando os modos e as formas segundo os quais o Estado faz valer as leis substanciais. Entre as normas de atuação se acham as de direito processual.

Com estas palavras quero fazer claro o meu entendimento quanto à natureza jurídica das normas reguladoras dos processos de criação, modificação ou extinção das normas jurídicas, isto é, das normas reguladoras do processo de formação das leis. São normas formais, ou instrumentais, normas cogentes, imperativas, que entram de imediato em vigor, incidindo sôbre qualquer processo de formulação de lei em andamento, salvo disposição expressa em contrário. Inseridas, que estejam, na Constituição, são normas instrumentais constitucionais: inseridas nos Regimentos das Casas do Congresso, são normas instrumentais regimentais.

O processo de formação da lei, desenvolvendo-se segundo as normas instrumentais que o regulam, está sujeito às modificações por que estas passam, em qualquer fase daquele processo.

Sabido é que o processo legislativo, no sistema brasileiro, não se exaure na órbita parlamentar, pois que, aprovado que seja o projeto, prossegue o processo, no âmbito do Poder Executivo, na dependência que fica da sanção ou do veto dêste. Verificada a sanção, que é a adesão da vontade do Executivo à vontade do Legislativo, encerra-se o processo com a promulgação e a publicação. Oposto o veto, prossegue o processo legislativo, com o desenvolvimento dos atos que o veto impõe. Quer dizer que, não sancionado o projeto, mas votado, o processo legislativo, ainda está em andamento, subordinando-se à lei instrumental vigente.

No caso, a redação final do projeto se deu em 24-10-65. Em 28 de outubro sobreveio o Ato Institucional n.º 2, cujo art. 4.º, parágrafo único, de natureza instrumental, vedava emendas que aumentassem a despesa prevista. Em 18 de novembro, o Governador do Estado vetava o projeto com base no Ato Institucional n.º 2 e em dispositivos da Constituição paulista. Antes mesmo de apreciar o veto, a Assembléia Legislativa, através da Emenda constitucional n.º 4, incorporava à norma do Ato Institucional n.º 2 ao texto da Constituição Estadual.

Assim, ao apreciar o veto, em março de 1966, a Assembléia Legislativa teria que atentar para o fundamento do mesmo, de que o processo legislativo deveria obedecer a norma imperativa do Ato Institucional n.º 2, já incorporado à Carta do Estado.

Não o fazendo, mas relegando a norma instrumental, sob o fundamento especioso de que já exercido o poder de emendar, desprezou a Assembléia a norma instrumental cogente, de natureza constitucional, que ela própria já inscrevera na Constituição do Estado. Não estando o processo legislativo encerrado em razão do veto, e sendo êste calcado no Ato Institucional, integrado na Constituição paulista, impunha-se reconhecer invalidade das emendas introduzidas e vetadas. Tenho como incensurável a conclusão de Orosimbo Nonato no parecer de:

"O Ato Institucional citado é anterior ao veto e à sua aplicação. Sua aplicação, logo, se torna indubitável por ser êle anterior à Lei n.º 9.271, de 18-3-66". (...) A lei sòmente tem imponência e vigor, e sòmente é lei, após completado o seu ciclo de elaboração e exausto o prazo *vacationis*. Antes disso não é lei".

2. Admitindo-se, para argumentar, que pudesse a Assembléia Legislativa olvidar o Ato Institucional n.º 2, já integrado na Constituição paulista, por um outro motivo é inconstitucional a Lei n.º 9.271, quando se verifica que na sua formação se fêz por inexistente o art. 22 da mesma Constituição. Reza êsse dispositivo:

"Art. 22 — Caberá *exclusivamente* ao Governador a iniciativa de leis que fixarem o efetivo da Fôrça Pública, *aumentarem vencimentos de funcionários*, ou criarem cargos ou serviços já organizados, salvo os casos expressos nesta Constituição".

Com efeito. O projeto, de iniciativa governamental, como não podia deixar de o ser, visava a majorar uma gratificação devida à carreira de Delegados de Polícia, por "serviço especial". Isso, apenas isso. Que fizeram os senhores deputados?

A resposta é assim, e com absoluta verdade, resumida no memorial apresentado pelo embargante:

"Desmendaram-se versando uma cornucópia de favores, com aumento descomunal das despesas previstas de NCr$ 300.000,00 para NCr$ 100.000.000,00 (isto na época, isto é, até fim de 1967): *majoraram* a gratificação de "guarnição especial" para os membros da

Fôrça Pública e da Guarda Civil (art. 11); incorporaram vantagens; *reduziram tempo de aposentadoria* (art. 6.º); não se limitaram a aumentar gratificações, mas criaram outras *ex novo*, brindando com porcentagens diversas várias carreiras (arts. 7.º, 8.º, 9.º, 10); baixaram normas sôbre pagamento de proventos (art. 13) e estenderam, a seu talante, a referida gratificação à Polícia Feminina, à Polícia Marítima e Aérea e à Guarda Marítima (arts. 15, 16, 18, 19 e 20). E contemplados foram dactiloscopistas, fotógrafos, peritos, fiscais de diversões públicas, motoristas, etc. etc."

Vale dizer, a Assembléia, deturpando, mesmo subvertendo o projeto, que tinha objeto certo e determinado, nêle introduziu emendas a granel, que nenhuma compatibilidade lógica e teleológica tinham com o objetivo governamental. Pode-se dizer que ao projeto, de iniciativa governamental, e que sòmente de sua iniciativa poderia ser, se adicionaram tais emendas que o objeto visado pelo mesmo se tornou outro, inteiramente outro, estranho à vontade do Poder Executivo, com violação da competência exclusiva dêste.

A propósito de emendas a projeto de competência exclusiva do Executivo fala OROSIMBO NONATO em seu aludido parecer:

"Toleram-se, — afirma o insigne jurisconsulto, — sòmente as emendas que se encerram dentro daqueles limites e não façam mais que "completar" o pensamento contido na proposta do Executivo, o que *data venia*, e manifestamente, não ocorre ao caso da consulta.

Na hipótese de dúvida, merece repelida a emenda, pois, como decidiu o Pretório Excelso, em aresto tomado por unanimidade de votos e relatado pelo eminente Ministro LAFAIETE DE ANDRADA (vide *Revista de Direito Administrativo*, 42/240-244), o "poder de emenda é corolário do poder de iniciativa".

Se se trata de emenda que envolva alteração e não apenas natural complementação da mensagem, prevalece o que decidiu o Tribunal Maior no aresto citado:

"A Assembléia Legislativa não tem competência para emendar projeto de lei para a votação do qual não pode ter a iniciativa."

Tenho que bem apreciou o assunto o eminente jurisconsulto SEABRA FAGUNDES, em parecer constante dos autos, ao assinalar que a Assembléia Legislativa modificou a estrutura formal do projeto, descaracterizando-o, sem respeitar, na sua essência, a vontade do proponente.

Procedeu a Assembléia Legislativa com acintoso abuso de poder de emendar, que inocula à lei vício insanável. Para bem caracterizar êsse abuso, leio êste trecho dos embargos:

"Em verdade, a uma proposição governamental, cujo escopo único e exclusivo era aumentar as gratificações dos Delegados de Polícia, elevando-os para as bases de 70% a 100%, a Assembléia Legislativa acrescentou um rol de favores, dos mais díspares, e que, no entanto, foram considerados compatíveis e constitucionais, a saber:

a) aposentadoria (*sic*) aos 25 (vinte e cinco) anos de serviço para dois cargos de direção (art. 6.º);

b) atribuição de gratificação de 70% e 100% a dezenas de funcionários que antes não a tinham (art. 7.º, 8.º e 9.º);

c) extensão das vantagens supra aos inativos de igual condição funcional;

d) majoração da "gratificação de guarnição especial", segundo bases de cálculos de 70% e 80%, concedida a dezenas de milhares de integrantes da Fôrça Pública e da Guarda Civil (artigo 11);

e) extensão de igual gratificação a milhares de servidores civis, tais como, fiscais de diversões públicas, peritos criminais, dactiloscopistas, fotógrafos, motoristas, etc., etc., etc., todos do Quadro da Secretaria da Segurança Pública (art. 11, §§ 1.º e 2.º);

f) extensão dêsse favor aos inativos da mesma secretaria (art. 11, § 3.º);

g) cálculo da gratificação sôbre o valor da referência de vencimento e demais vantagens pecuniárias, para efeito de fixação de proventos de aposentadoria (art. 13);

h) extensão da gratificação de guarnição especial à Polícia Feminina (arts. 15 e 16);

i) criação de uma "gratificação mensal" para a Polícia Marítima, na base de 40% e 20% (art. 19)".

3. Ainda sob outro aspecto, a lei incriminada violou a Constituição do Estado, então vigente. Refiro-me ao absoluto desprêzo ao seu art. 30, que proibia ao legislador ordinário criar ou *aumentar despesas sem indicação de recursos hábeis.*

O embargante, depois de salientar com apoio na melhor doutrina, que "o disposto no art. 30 constitui um *limite ao poder de iniciativa*, cuja finalidade é impedir que o Legislativo torne difícil ou impossível, através de despesas desprovidas das necessárias coberturas financeiras, *a ação autônoma do Govêrno*", examina o caso concreto e demonstra, a meu ver de modo irrespondível e

irrespondido, a violação daquela norma constitucional de direito financeiro. Em razão do cuidadoso exame do problema feito pelo embargante, reproduzo dos seus artigos de embargos a parte referente ao assunto, adotando-a como razões do meu voto;

"Postos dêsse modo os dados da questão, cabe observar que a Lei n.º 9.271:

a) ou, pura e simplesmente, deixou de indicar recursos, ainda que de modo genérico; b) ou fêz indicação de recursos, inábeis, ilícitos ou impossíveis.

Exemplo indiscutível da hipótese *a* é a totalidade dos encargos criados pelos arts. 6.º, 7.º, 8.º, 9.º e 10. A "provisão para despesas só consta da lei, — e veremos com que vícios, apenas para o art. 11 (prevista no artigo seguinte) e para os arts. 13, 15, 16 e 19 (prevista no art. 23). Quanto aos encargos decorrentes dos cinco dispositivos antes enunciados, o legislador simplesmente silencia!...

Estamos, por conseguinte, diante de uma evidente lacuna do venerando acórdão embargado, dada a inexistência total, absoluta, de qualquer indicação de recurso!...

Quando, porém, na sofreguidão de distribuir bens, — que, na base dos vencimentos atuais, ascendem a cêrca de 140 bilhões de cruzeiros antigos por ano ..... (NCr$ 140.000.000,00) — os parlamentares se lembraram de indicar os recursos, fizeram-no de maneira insatisfatória ou ilegal.

O parecer anexo da Contadoria Central do Estado põe à mostra todos os vícios da indicação de recursos constantes dos artigos 12 e 23.

Bastará ponderar que se pretendeu cobrir as despesas criadas pelo art. 11, as quais se elevaram, só até o exercício de 1966, ano da lei, a mais de NCr$ 90.000.000,00 mediante a utilização do crédito especial aberta pela Lei n.º 8.551-B, de 29-12-64, e destinada ao reaparelhamento da Polícia" (!); crédito êsse cujo saldo, na época, era de apenas ..... NCr$ 14.390.981,55. (Parecer anexo, p. 4). Evidente que não eram hábeis os recursos indicados, acusando uma desprovisão de mais de NCr$ 75.000.000,00! O Executivo que se arranjasse! E o "reaparelhamento da Polícia" que levasse a breca!

Mas prossigamos. O outro artigo que pretende indicar recursos é o de número 23, o qual, no entanto, se limita a remeter às verbas próprias do orçamento, sem sequer se prever a respectiva suplementação.

Daí a Contadoria Central do Estado declarar que o disposto no art. 23:

"é inexeqüível, pôsto que as dotações consignadas no orçamento se destinam a atender os encargos já preexistentes e conhecidos e nunca para ocorrer novos encargos, sem que para tanto não se lhe promova a necessária suplementação".

Além disso, como a lei deu efeito retroativo aos seus preceitos, deveriam as respectivas despesas ser atendidas mediante crédito especial, que não foi aberto.

Essas são violações manifestas de normas de finanças públicas, às quais os Estados devem estrita obediência, tudo demonstrando com quanta leviandade, com quanto desprêzo pela Constituição e pelas mais elementares regras do Direito Público e de Direito Financeiro, se legislou em São Paulo, em contraste e desafio às boas normas firmadas pelo Govêrno Federal empenhado na recuperação econômico-financeira e administrativa do País".

4. Estou convencido de que sacrifico, e com angústia d'alma, interêsses de milhares de valorosos servidores, muitos dos quais meus amigos fraternais, todos merecedores de melhor sorte. Mas, tendo jurado cumprir o meu dever de juiz, sem descurar do meu dever de cidadão, não posso deixar de receber os embargos.

É o que faço.

VOTO

O Sr. Ministro Temístocles Cavalcânti — Sr. Presidente, discute-se, nestes embargos, a questão de direito da Assembléia emendar os projetos da iniciativa do Govêrno, em matéria de aumento de vencimentos.

Pode-se dividir em três a orientação doutrinária sôbre o poder de emenda. A primeira entende que a função de emendar é inerente à função legislativa. A segunda, que o poder de emenda é limitado, é preciso ter afinidade lógica com o projeto. E a terceira é que vincula o poder de emenda ao poder de iniciativa, e onde há o poder de iniciativa, falta o poder de emendar.

A segunda fórmula, é a da Constituição de 1946, e a última, a da Constituição de 1967.

Não preciso me socorrer da Constituição de 1967. Parece-me que, tomando como modêlo a Constituição de 1946, que, a meu ver, ainda estava em vigor ao ser votada esta lei, houve evidente excesso nas emendas, como, aliás, acaba de mostrar o eminente Sr. Ministro AMARAL SANTOS.

Nesta conformidade, recebo os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Adauto Cardoso — Senhor Presidente, foi necessário impor ao Congres-

so e às Assembléias Legislativas modificações de natureza revolucionária no processo de elaboração legislativa, para erradicar os abusos que, de longos anos, vêm arruinando o Erário, sob o nome de "direito de emenda".

Participei de uma longa luta contra êsses abusos e me mantenho fiel a uma exata aplicação do art. 67, § 2.º, da Constituição de 1946, aquêle que o art. 4.º, do Ato Institucional, teve de validar.

Por isso, e adotando as brilhantes considerações dos eminentes Senhores Ministros ELÓI DA ROCHA, THOMPSON FLÔRES, AMARAL SANTOS e TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI, reitero meu voto, pela procedência da Representação, recebendo os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Sr. Presidente, diante dos argumentos trazidos pelo embargante, não vacilo em reconsiderar o voto que emiti, acompanhando o eminente Relator, quando do julgamento desta Representação.

Encontrava-se em elaboração a Lei número 9.271, quando entrou em vigor o Ato Institucional n.º 2, que, no parágrafo único, do seu art. 4.º, proibiu, expressamente, emendas legislativas que conduzissem a aumento de despesa.

Cuidando-se de norma de natureza constitucional, a sua incidência há de se operar de imediato, alcançando, em conseqüência, o processo legislativo em curso. A verificação das emendas, em data anterior à vigência da norma imperativa, não afasta a sua incidência, eis que não se completara o processo legislativo. As emendas objeto de veto foram reapreciadas pela Assembléia Legislativa em março de 1966. Portanto, já na vigência do parágrafo único, do art. 4.º, do Ato Institucional n.º 2, e da reforma constitucional correspondente, isto é, da Carta Paulista. Sanção e veto integram o processo legislativo. Não havia, assim, uma situação juridicamente constituída.

Ademais, é de se atentar que houve excesso e afronta ao art. 67, § 2.º, da Carta federal de 1946, a que correspondia o art. 22 da Carta local.

Por isso, *data venia* do eminente Sr. Ministro Relator, acompanho o voto daqueles que recebem os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Senhor Presidente, do voto brilhante do eminente Sr. Ministro Relator se viu que votei, no julgamento desta Representação, pela sua improcedência. E S. Exa. leu os trechos finais do meu voto. Peço vênia para ler os trechos iniciais, que estão a fls. 181 do processo. Dizia eu:

"Sr. Presidente, meu caso, quanto à posição individual, é muito semelhante ao do eminente Ministro ADAUTO CARDOSO.

Durante trinta anos de vida parlamentar, bati-me sempre pelo rigor, no cumprimento da cláusula que, se não me falha a memória, entrou no Direito brasileiro pela Constituição de 1934, restringindo a iniciativa do Parlamento, quando se tratasse de criação de cargos e aumento de vencimentos, em serviço já organizado.

Muitas vêzes tive a veleidade de me opor ao meu líder de então, hoje Ministro PRADO KELLY, cujo pensamento, na matéria, já é conhecido desta Côrte.

Aqui mesmo, em algumas Representações do Estado da Guanabara, se não me falha a memória, naquela de que foi Relator o eminente Ministro PEDRO CHAVES, reiterei êsse ponto de vista.

Acontece entretanto, que fui vencido e já externei meu pensamento de que meu individualismo não vai ao ponto de fazer prevalecer minha opinião pessoal, se o Plenário desta Casa, reiteradamente, mantém tese oposta.

Para mim, o mais importante não é que prevaleça meu ponto de vista, que, no meu modo de entender, se aproxima mais no sentido do voto do eminente Ministro ADAUTO CARDOSO e do espírito da lei.

Tenho aberto mão da opinião individual neste sentido".

Ora, Sr. Presidente, nós ouvimos, aqui, votos impressionantes relatados pelo eminente Professor MIGUEL REALE, que defendeu o Estado de São Paulo.

Invoco também o voto agudo e analítico do eminente Ministro AMARAL SANTOS, dizendo o que foi na realidade, isso que, quando eu estava na Câmara dos Deputados, chamavam de "trem de alegria".

Por isso, Sr. Presidente, embora tivesse transigido pela orientação do Plenário, rompendo com uma atitude que tinha sido a minha em mais de vinte anos no Parlamento, onde sempre fui pela restrição ao poder de iniciativa dos deputados, muito embora seja confessadamente um parlamentarista, recebo os embargos, de acôrdo com o ponto-de-vista que, antes dessa transigência, no caso atual, manifestei quando fui relator da representação n.º 610, também de São Paulo, em que

se discutia a constitucionalidade da Lei número 7.493, de 1962, antes pois do Ato Institucional n.º 2.

Nessa representação, fiz profissão de fé no sentido de que o meu pensamento estava não só nessa posição parlamentarista, infensa à iniciativa de despesa não proposta pelo Executivo que também lembrei lá, mas também naquele acórdão unânime, relatado pelo eminente Ministro MÁRIO GUIMARÃES, na Representação n.º 164, ainda há pouco lembrada e que se pode ler na *Revista de Direito Administrativo*, 38/51.

Recebo, pois, Sr. Presidente, os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima — Sr. Presidente, na votação da representação, acompanhei o eminente Relator, menos quanto ao art. 6.º da lei, que se referia ao problema da aposentadoria e que dizia:

"Os titulares dos cargos de que trata o artigo anterior terão direito à aposentadoria, desde que contem 25 (vinte e cinco anos) de serviço público".

A minha única discordância foi essa. De modo que, neste momento, devo receber os embargos, em parte, quanto a êsse artigo. No mais, estou de acôrdo com o eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Sr. Presidente, fui relator do acórdão embargado.

Devo dizer, de começo, que o texto da Lei estadual n.º 9.271 foi minuciosamente estudado, artigo por artigo, tanto assim que o Tribunal declarou a inconstitucionalidade dos seus arts. 4.º, 5.º, 14, 17, 18, 20 e 22.

Todos êsses pareceram ao relator e à maioria do Tribunal que exorbitavam da matéria da proposição do Govêrno.

Li ao Tribunal, na ocasião, trechos do memorial do ilustre advogado, Prof. ALFREDO BUZAID (e que S. Exa. há pouco, resumiu da tribuna), mostrando que, embora mudada a denominação da vantagem, de que cuidava o projeto do Govêrno, remuneratória de serviços de natureza especial, ela nascera na Fôrça Pública. Da Fôrça Pública é que foi estendida aos Delegados de Polícia. E o Governador propôs o aumento dessa gratificação para os delegados, que executam serviço policial, mas deixou de estendê-la aos demais serviços policiais do Estado. A Assembléia fêz isso, sem fugir à matéria do projeto.

Há mais. Leis anteriores, como a Lei número 6.055, que se referia à Guarda Civil e demais carreiras policiais, como a Lei número 7.545, de 1962, que se referia à Guarda Rodoviária e à Polícia Feminina, não faziam a discriminação contida no projeto do Govêrno. Devo, neste ponto, retificar uma das alegações do Govêrno do Estado, quando diz que a Assembléia, para certas categorias, como a Polícia Feminina, *criou* a gratificação. Mas a Polícia Feminina e a Guarda Rodoviária tinham sido já contempladas, expressamente, na citada Lei n.º 7.545! E o eminente Ministro Amaral Santos, sem talvez estar advertido dêsse pormenor, repetiu o argumento em seu douto voto.

V. Exa. não me deu a honra de ler o voto que proferi no primeiro julgamento da representação, porque lá eu mostrei que só podia haver uma gratificação .

O Sr. Ministro Amaral Santos — Procurei demonstrar que as emendas eram exageradas, em relação ao projeto, que houve abuso de poder. Não importa que já existissem as gratificações às diversas carreiras, criadas por outras leis.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Mas não estamos revendo o que já foi revisto. Estamos revendo o julgamento do Tribunal. Mostrei, naquele julgamento, que uma das gratificações atribuídas à Polícia Feminina era absolutamente inadmissível, porque não havia sequer o têrmo de comparação, indicado na lei, pois não havia na Polícia Feminina cargos ou postos correspondentes *às categorias* dos delegados, que seriam tomadas como paradigma. Por isso, eu interpretava os dois dispositivos da lei como atribuindo uma só gratificação.

O Sr. Ministro Amaral Santos — Mas a interpretação de V. Exa...

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Foi a que prevaleceu no julgamento do Tribunal, que estamos revendo.

O Sr. Ministro Amaral Santos — Estou mostrando que, realmente, o que a Assembléia Legislativa fêz foi abusar do poder de emenda.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — O Tribunal derrubou o que era abusivo.

O Sr. Ministro Amaral Santos — Não tudo o que era abusivo. Para derrubar o que, ainda que abusivo, não fôra julgado inconstitucional, é que se ofereceram os embargos.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — O Tribunal derrubou sete artigos. Não fiz a afirmação absoluta de que a Assembléia tivesse deixado de abusar do seu direito, pois o Tribunal, também com o meu voto, julgou inconstitucionais sete artigos. O que agora estamos discutindo de nôvo são os artigos que se salvaram, não aquêles outros.

Vejamos outro ponto, o que se refere aos inativos. Alega-se que foi uma enormidade estender-lhes a gratificação. Em meu voto foi dito que havia disposição expressa na Constituição do Estado de São Paulo, mandando estender aos inativos os aumentos que se dessem aos funcionários em atividade. Como podia ser inconstitucional a emenda que dava cumprimento a dispositivo da Constituição do Estado, que não era inconstitucional?

Se o próprio Govêrno estadual se conformou em estender o aumento das vantagens dos delegados aos inativos, por que, então, a Assembléia, estendendo o aumento a outros servidores policiais, haveria de excluir os inativos?

O Sr. Ministro Amaral Santos — Parece que o Govêrno retirou a Representação quanto a êsse dispositivo.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Se o Govêrno concordou com a extensão do aumento aos delegados inativos, e se a Assembléia deliberou que êsse aumento devia ser dado a outras categorias policiais, como haveria de excluir os inativos? O argumento do Estado é um só e não pode ser desdobrado em dois. Seu argumento é que não podia a Assembléia estender o aumento a outras carreiras; mas, julgada legítima essa extensão, não poderiam ser excluídos os inativos. Não há, pois, um argumento autônomo quanto aos inativos, nem pode o Estado inflacionar a sua argumentação para agravar as acusações que faz à Assembléia.

Procurei focalizar apenas alguns pontos que foram objeto de atenção especial no debate. Quanto ao mais, o eminente Ministro ADALÍCIO NOGUEIRA enriqueceu o voto que proferi no julgamento anterior. Os argumentos desenvolvidos na sessão de hoje, como observou o eminente Ministro ELÓI DA ROCHA, nada de nôvo trouxeram ao debate e não me convenceram de que tivesse incidido em êrro. Também rejeito os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Presidente) — Eminente Ministro VÍTOR NUNES, pergunto a V. Exa. se essa alegação sôbre a falta de indicação de recursos fundada no art. 30 da Constituição do Estado foi apreciada no acórdão.

O Sr. Ministro Amaral Santos — Muito de leve.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Foi apreciada. O projeto do Govêrno, quanto aos recursos, autorizava a abertura de crédito suplementar para atender às despesas decorrentes. O próprio Govêrno não indicava recursos novos.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — É um argumento irrelevante, para mim, embora existente em tôdas as Constituições estaduais. É puramente utópico.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Outro argumento da representação, Senhor Presidente, era que as emendas foram retroativas, porque o aumento vigoraria a partir de 1.º de julho. Mas o aumento que o Govêrno propunha também deveria vigorar a partir de 1.º de julho.

Crédito suplementar... É sempre o mesmo argumento da quantidade. Não podemos desdobrá-lo indefinidamente, como se houvesse, cada vez, um nôvo argumento. O Govêrno propôs aumento retroativo; a Assembléia aprovou o aumento retroativo, e volta o argumento da quantidade...

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Presidente) — Eminente Ministro VÍTOR NUNES, temos entendido que, para caber a representação, é necessário que se aponte como contrariado um daqueles princípios que constassem da Constituição federal, e, no caso, aponta-se como violado apenas o art. 30 da Constituição federal.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Em meu voto, apreciei o problema em face da Constituição estadual, isto é, do texto anterior, então vigente, já que a maioria me honrou, ao apoiar a opinião de que não se aplicava ao caso o Ato Institucional n.º 2, por estar concluída a etapa das emendas. Apreciei o problema em face do art. 30 da Constituição estadual. Como havia, nas emendas da Assembléia, dispositivos que indicavam os recursos, não era minha função substituir-me à Administração, naquele processo, e fazer uma devassa no Tesouro estadual, para saber se o montante daqueles recursos era, ou não, suficiente.

O Sr. Ministro Amaral Santos — Mas os embargos trouxeram a oportunidade de se verificar que os recursos não eram suficientes.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — O Govêrno tinha que pedir maior tributação. Êste é um argumento dos menos relevantes.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — E o dispositivo, proposto pelo Govêrno, que mandava recorrer a crédito suplementar? O Govêrno que pedisse crédito para suprir as despesas.

A verdade, Sr. Presidente, é que o Govêrno do Estado, no primeiro julgamento, nem se fêz representar neste Plenário. Depois acordou, e agora quer que façamos um levantamento na escrituração estadual, para

verificarmos se a despesa está, ou não, coberta pelos recursos indicados.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Por que o Governador não cumpriu seu dever, defendendo o interêsse do Estado?

O Sr. Ministro Amaral Santos — Mas somos juízes, e o Governador está defendendo o interêsse do Estado.

O Sr. Ministro Adauto Cardoso — Devemos ouvi-lo.

O Sr. Ministro Amaral Santos — Realmente, o grande mal foi o Govêrno do Estado não ter, na ocasião anterior, aqui vindo para defender seu interêsse.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — E depois reclamou contra a decisão do Supremo Tribunal. O Govêrno foi omisso e depois reclamou.

O Sr. Ministro Amaral Santos — Para isso foram interpostos os embargos, que devolveram o conhecimento de tôdas as questões.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Refiro-me, eminente Ministro AMARAL SANTOS, à reclamação na imprensa, que é despicienda.

O Sr. Ministro Amaral Santos — Foi o outro Govêrno e não o atual.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Presidente) — Mantenho o voto que proferi no julgamento da representação e que foi de acôrdo com o voto do então Relator, eminente MINISTRO VÍTOR NUNES.

Emiti até, na ocasião, como Presidente, uma nota oficial, em que dava o verdadeiro sentido da decisão, que fôra injustamente atacada. Essa nota foi transcrita pelo eminente Ministro VÍTOR NUNES, quando do julgamento do agravo regimental para admissão dos embargos.

A dúvida que restaria seria no tocante à falta de indicação de recursos.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — O Governador de São Paulo quer pôr a culpa no Supremo Tribunal, e o faz deslealmente, pela imprensa.

O Sr. Ministro Adauto Cardoso — Mas o Supremo Tribunal não se conduz pelo ressentimento. Estas não são razões válidas para o debate.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Presidente) — Não me estou deixando influenciar pelo ressentimento, tanto que redigi aquela nota com a maior serenidade.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — A Assembléia fêz a lei e o Governador quis deixar mal esta Alta Côrte aos olhos do povo, como se fôsse o Supremo Tribunal Federal que pôs uma grande carga no Tesouro, quando foi a Assembléia que votou a lei e o Supremo não aprecia a lei do ponto-de-vista da conveniência.

O Sr. Miguel Reale (Advogado) — O Governador do Estado não confirma, de modo algum, as palavras atribuídas a êle.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Nem as desmentiu.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Presidente) — Não me referi à palavra do Governador. Aliás, recebi de Sua Excelência, depois, pessoalmente, uma explicação. Assim, não estou dominado por qualquer espécie de ressentimento.

O Sr. Ministro Adauto Cardoso — Apenas quero insistir em que isto não é matéria para o debate.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — De minha parte fiquei sentido com o procedimento do Senhor Governador de São Paulo, pois estou em que S. Exa. foi desleal, por isto quis apenas acompanhar o voto do eminente Relator. É que, às vêzes, a razão, como ainda êstes dias se manifestou o Presidente JOHNSON após o caso ABE FORTAS, no Senado Americano, é bom esperar que à razão ceda a emoção. Mas o fato é que o Governador não queria ficar mal com a Assembléia Legislativa, que o elegeu. A Assembléia fêz a lei e — S. Exa. põe a culpa no Supremo Tribunal Federal!

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Presidente) — Restaria, como disse, o fundamento relativo à falta de indicação de recursos.

Se êsse fundamento fôsse apresentado numa demanda, poderia ser acolhido. Mas, tratando-se de representação — o evinente Ministro VÍTOR NUNES recorda-se bem e já tivemos ocasião de debater aqui — para que caiba a representação, é necessário que se aponte como violado um dos princípios fundamentais inscritos na Constituição federal, e não uma regra da Constituição estadual, que não constava do elenco daqueles princípios.

EXTRATO DA ATA

Rp 700 — SP — Rel., Ministro Adalício Nogueira. Embtes., Procurador-Geral da República e Estado de São Paulo (Adv., Heládio Toledo Monteiro). Embdos., Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e outros. (Adv., Luís Carlos Pujol). (Dec. embda. T. Pleno 3-5-67).

Decisão: Recebidos os embargos, em parte, declarado, assim, inconstitucional também como ainda êstes dias se manifestou o Pre- o art. 6.º da Lei estadual 9.271, de 16-3-66, pois só quando a êsse artigo, com o voto do

Ministro Hermes Lima, foi alcançado o *quorum* exigido pelo art. 111 da Constituição. Recebiam *in totum* os embargos os Ministros Elói da Rocha, Thompson Flôres, Amaral Santos, Temístocles Cavalcânti, Adauto Cardoso, Djaci Falcão, Aliomar Baleeiro e Osvaldo Trigueiro. Votou o Presidente. Impedido o Ministro Barros Monteiro. Falou o Prof. Miguel Reale pelo Govêrno do Estado de São Paulo; falou, também o Prof. Alfredo Buzaid, pelos embargados e o Dr. Décio Miranda, Procurador-Geral da República, pelo Ministério Público Federal.

Presidência do Sr. Ministro Luís Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Lafaiete de Andrada, Gonçalves de Oliveira, Vítor Nunes, Hermes Lima, Evandro Lins, Adalício Nogueira, Osvaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Elói da Rocha, Djaci Falcão, Adauto Cardoso, Temístocles Cavalcânti, Amaral Santos e Thompson Flôres. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Barros Monteiro.