INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA — AUMENTO DE DESPESA — INICIATIVA DO EXECUTIVO — DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE — REPRESENTAÇÃO

— A lei que aumenta a despesa pública é da iniciativa do Poder Executivo.

— A declaração de inconstitucionalidade deve abranger toda a lei quando os seus dispositivos são conexos, dependentes uns dos outros.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República versus Assembléia Legislativa do Estado de Goiás Representação nº 899 — Relator: Sr. Ministro Bilac Pinto

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento, e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a Representação, a fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 7.485, de 2.12.71, do Estado de Goiás.

Brasília, 27 de setembro de 1973. *Eloy da Rocha,* Presidente. *Bilac Pinto,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Bilac Pinto: O Sr. Procurador-Geral da República, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 119, I, letra, *l,* da Constituição, e atendendo à solicitação do Sr. Governador do Estado de Goiás, representou ao Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade da Lei nº 7.485, de 2.12.71, promulgada pela Assembléia Legislativa do mesmo estado.

A argüição de inconstitucionalidade incide sobre a lei que criou o Instituto de Previdência da Assembléia Legislativa, e o seu fundamento é o de que, tratando-se de lei que aumenta a despesa pública, a competência para sua iniciativa era privativa do Senhor Governador do Estado, nos termos do art. 23, item II, da Constituição de Goiás, que reproduz a norma do art. 57, II, da Constituição Federal.

Ouvida, a Assembléia Legislativa prestou as seguintes informações:

"O eminente Governador do Estado de Goiás, ao formular à Procuradoria-Geral da República a sua Representação, para efeito de argüição de inconstitucionalidade da Lei estadual nº 7.485, de 2.12.71, alega que a iniciativa do Poder Legislativo teria ferido o disposto no art. 23, item II, da Constituição Estadual. A certa altura do seu expediente, disse S. Exª: "E isto porque a iniciativa do diploma legal coube unicamente à Assembléia Legislativa, quando a tanto estaria constitucionalmente impedida, conquanto o corpo legal é continente da expressa previsão que aumenta a despesa pública."

Acresce, todavia, Senhor Ministro, que o projeto que deu origem à lei ora *sub judice* teve a sua iniciativa sob o império da Constituição Estadual de 1947, quando o Poder Legislativo tinha competência para essa iniciativa, conforme faz prova a certidão em anexo.

Vale ressaltar, nesta oportunidade, que o deputado designado para relatar o processo a respeito do veto, assim se expressou, parecer esse aprovado pelas Comissões Reunidas:

"Entendemos que o veto governamental foi aposto dentro do prazo legal. Todavia, discordamos das razões invocadas e apoiadas no art. 23 da Constituição Estadual em vigor, de vez que o projeto de lei que deu origem ao presente processo foi elaborado quando o deputado tinha essa iniciativa. Daí por que somos contrários ao veto."

A matéria consubstanciada na Lei nº 7.485 foi uma conseqüência citada pela necessidade de dar ao representante do povo goiano na Assembléia Legislativa uma previdência social, a exemplo do que ocorre no Congresso Nacional e em várias Assembléias Legislativas do País. E digase de passagem que o Senhor Governador do Estado de Goiás reconhece essa necessidade, pois nas suas razões de veto ele assim se expressou:

"Em tese, nada mais justo, pois a previdência social e indispensável corolário do desenvolvimento socioeconômico.

Fruto da revolução industrial do século passado, hoje mais do que nunca se situa como base e ao mesmo tempo cúpula da estrutura social... A previdência social é, pois, relevante na história da Humanidade, sendo basilar à estrutura social."

Aprovado o projeto, foi o respectivo autógrafo encaminhado à Governadoria do Estado, que o vetou. Apreciado o veto, foi o mesmo rejeitado, em sessão de .. 12.5.72. Referida lei foi então enviada à Governadoria do Estado, para promulgação, no dia 16 do mesmo mês. Em virtude do transcurso do prazo constitucional, foi a mesma promulgada pela Presidência da Casa, em 14.9.72, cuja publicação se deu no *D.O.* de 13 de outubro do mesmo ano.

É de se ressaltar que tal diploma legal, não obstante publicado, não foi aplicado ainda pela Presidência da Assembléia, em virtude de Representação formulada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual" (fls. 28-30).

Aberta vista à Procuradoria-Geral da República, foi por ela emitido o parecer pela procedência da Representação para o efeito de ser declarada a inconstitucionalidade integral do texto da Lei nº 7.485, de 2.12.71, do Estado de Goiás.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Bilac Pinto (Relator): A Procuradoria-Geral da República, no seu parecer, desenvolveu os argumentos pelos quais sustenta a inconstitucionalidade da lei estadual em causa:

"... a referida lei, ao criar o Instituto de Previdência da Assembléia Legislativa do Estado de Goiás (IPALGO), aumentou a despesa pública, consoante se vê do art. 3º, letras *b* e *c*, bem como do art. 27 *in fine* e, eventualmente, do art. 15.

Ora, quando da apresentação do projeto — 11.5.67 — já estava em vigor a Constituição Federal de 1967, em cujo art. 60, II, se estabelece que é da competência exclusiva do Chefe do Executivo a iniciativa de leis que aumentem a despesa pública, preceito esse de observância obrigatória pelos Estados-membros, *ex vi* do art.13, III, da mesma Constituição.

Por outro lado, e tendo em vista a circunstância de que a receita dos Institutos de Previdência se baseia em cálculos atuariais, parece-nos que a declaração de inconstitucionalidade não se pode limitar apenas aos arts. 3º, letras *b* e *c*, 27, *in fine*, e 15, pois, sem esses recursos, o Instituto não poderá manter-se. E como salienta Ghigliani (Del *"control" jurisdicional de inconstitucionalidad*, p. 71, Buenos Aires, 1952), para que a declaração de inconstitucionalidade possa ser parcial, *"ambas — la válida y la inválida — deben ser tan separables que la legítima, sin la parte viciada, pueda subsistir por sí sola"*.

Daí, a razão por que nos manifestamos pela inconstitucionalidade total da Lei estadual em causa, sob o fundamento de violação dos arts. 13, III, e 60, II, da Const. Federal de 1967, reproduzidos nos arts. 13, III, e 57, II, da Emenda Constitucional nº 1/69" (fls. 36-7).

Como demonstrou o parecer, é inquestionável a inconstitucionalidade das disposições contidas nas seguintes normas:

Letras *b* e *c* do art. 3º; art. 15 e art. 27 da Lei nº 7.485, de 2.12.71, por terem violado, no que concerne à iniciativa, os arts. 13, III, e 60, II, da Const. Federal de 1967, reproduzidos nos arts. 13, III, e 57, II, da Const. de 1969.

Propõe, finalmente, a Procuradoria-Geral da República que a inconstitucionalidade seja declarada em relação a todos os dispositivos da lei, atendendo a que o Instituto de Previdência será inviável sem os recursos financeiros do estado de que será privado.

A regra dominante, na matéria, é a de que se apenas algumas partes da lei forem incompatíveis com a Constituição, estas serão declaradas ineficazes, sem que fique afetada a obrigatoriedade dos preceitos isentos desse vício.

Lúcio Bittencourt, no seu livro *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*, discute a matéria nesta passagem:

"Acontece com freqüência — explica Black — que algumas partes, aspectos ou prescrições de uma lei são inválidos, em virtude de sua incompatibilidade com a Constituição, enquanto os demais preceitos não padecem do mesmo vício. Neste caso, os tribunais não devem declarar a inconstitucionalidade da lei no seu todo, rejeitando, apenas as partes inválidas, mas atribuindo valor e efeito às demais. A re-

gra é que, se as porções inválidas podem ser separadas do resto, e, se depois de tal separação, ainda existe texto completo, inteligível e válido, capaz de ser executado e conforme ao propósito ou intento geral da legislatura, o ato não será julgado inconstitucional *in totum*, mas apenas nas partes afetadas, prevalecendo o restante.

Mesmo quando se tenha pleiteado a ineficácia da lei inteira — esclarece Adamovich — o tribunal limitar-se-á, na sua decisão, a declarar apenas a ineficácia dos trechos julgados inconstitucionais — *wenn der Antrag auf Aufrebung des ganzen Gesetzes gestellt, wurde, in seinem Erkenntnis daraut beschränken dass nur die als prifassungswidrig erkannten eixelnen Stellen aufgehoben werden.*

É que — como argumenta o *Chief Justice Shaw*, da Corte Suprema de Massachusetts — as lei só podem ser declaradas ineficazes quando repugnante à Carta Política ou com esta colidentes, mas, na extensão em que o conflito se manifeste e não além desse limite — *to that extent and no further* — não se podendo estender, a incompatibilidade verificada, sob nenhum pretexto, aos dispositivos restantes da lei.

Seria inconsistente com todos os princípios de direito constitucional — acrescenta Cooley — permitir que os tribunais julgassem nulas as prescrições salutares de uma lei, simplesmente porque se acham associadas, num mesmo diploma, a outras consideradas inconstitucionais, mas das quais não dependem e a cujo efeito não se acham subordinadas. Quando, portanto, uma parte da lei é inconstitucional, esse fato não autoriza os tribunais a declarar também ineficaz a parte restante — *that does fact not authorize the courts to declare the remainder void also* — a menos que todas as prescrições sejam conexas, dependentes uma da outra, atuando juntas para o mesmo fim, ou de tal modo associadas no seu sentido, que se deva legitimimamente presumir que a legislatura não adotaria uma desacompanhada de outra — *the legislature would not have passed one without the other*" (fls. 125-6.)

Atendendo a esta última circunstância, ou seja, a presunção séria de que o legislador não criaria o Instituto de Previdência, sem o indispensável apoio financeiro do estado, voto pela inconstitucionalidade integral da Lei n 7.485, de 2.12.71, do Estado de Goiás.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 899 — GO — Rel., Ministro Bilac Pinto. Repte., Procurador-Geral da República. Rpda., Assembléia Legislativa do Estado de Goiás.

Decisão: Julgada procedente a Representação, a fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 7.485, de 2.12.71, do Estado de Goiás, à unanimidade. Votou o Presidente. Falou pelo Ministério Público Federal o Prof. José Carlos Moreira Alves, Procurador-Geral da República.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha, Presidente. Presentes à sessão os Srs. Ministros Oswaldo Trigueiro, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Thomposon Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque e Rodrigues Alckmim. Procurador-Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Licenciado, o Sr. Ministro Luiz Gallotti.