MAGISTRADO — TEMPO DE SERVIÇO — PODER DE EMENDA

— Inconstitucionalidade de lei estadual que manda computar o exercício na jurisdição eleitoral concomitante com o da jurisdição comum.

— Vedação de emenda a projeto de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo que aumente a despesa prevista, ou decorrente.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus*
Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo
Representação nº 1 041 — Relator: Sr. Ministro
ANTONIO NEDER

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e notas taquigráficas, à unanimidade de votos, julgar procedente, parcialmente, a Representação, nos termos do voto do Ministro-Relator.

Brasília, 1 de outubro de 1980. — *Antonio Neder,* Presidente. *Xavier de Albuquerque,* Relator.

RELATÓRIO

Atendendo à solicitação do Sr. Governador do Estado de São Paulo, o Dr. Procurador-Geral da República ofereceu representação na qual submeteu a exame e julgamento do Supremo Tribunal Federal a argüição de inconstitucionalidade de vários dispositivos da Lei Complementar nº 209, de 17.1.79, modificadora da Lei Complementar nº 180, de 12.5.78, ambas daquela unidade da federação.

Os dispositivos impugnados haviam sido vetados pelo Governador, mas, mantidos pela Assembléia Legislativa, vieram a ser promulgados pelo respectivo Presidente. Alguns deles instituíram regras novas, que não preexistiam na Lei Complementar nº 180/78; outros, introduziram modificações na redação de preceitos dessa lei anterior.

Os que instituíram regras novas são o art. 16 da referida Lei Complementar nº 209/79 e os arts. 13, 22, 27, 28 e 29 das respectivas Disposições Transitórias. A argüição atinge-os por inteiro e é este o seu teor:

"Art. 16. Para efeito de aposentadoria, aos Magistrados, será computado, até o máximo de 5 (cinco) anos, o tempo de serviço prestado à Justiça Eleitoral do Estado de São Paulo."

"Art. 13. O funcionário do Quadro do Magistério ou do Quadro da Secretaria da Educação que, em 28 de fevereiro de 1978, por ato designatório regularmente expedido, se encontrasse no exercício da função de Supervisor Pedagógico, terá o cargo do qual seja titular transformado em cargo de Supervisor Pedagógico, desde que, na data da publicação da Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978, contasse, pelo menos, 2 (dois) anos de exercício em funções daquela natureza ou no cargo de Diretor de Escola e, no mínimo, 5 (cinco) anos de efetivo exercício no serviço público."

"Art. 22. Fica reaberto por 30 (trinta) dias o prazo estabelecido no § 1º do art. 11 das Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978."

"Art. 27. O funcionário que se encontre desempenhando as atribuições do cargo de Contador, em exercício de fato reconhecido mediante decisão judicial, terá o cargo do qual seja titular efetivo transformado em cargo correspondente àquele, desde que, na data da publicação desta lei complementar, conte, pelo menos, 2 (dois) anos, contínuos

ou não de exercício nas mencionadas atribuições e, no mínimo, 5 (cinco) anos de efetivo exercício no serviço público.

§ 1º A transformação prevista neste artigo dependerá de requerimento a ser formulado dentro de 30 (trinta) dias, contados da publicação desta lei complementar.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se aos funcionários das Secretarias dos Tribunais e da Administração centralizada do Estado."

"Art. 28. A incorporação de que trata o art. 44 da Lei Complementar nº 100, de 12 de maio de 1978, na redação dada pelo inciso VIII do art. 1º destas Disposições Transitórias, deverá ser requerida dentro de 30 (trinta) dias contados da data da publicação desta lei complementar e condiciona-se à expressa renúncia às quotas incorporadas com fundamento em qualquer disposição legal, decorrentes das extintas função gratificada e gratificação *pro labore* ou do prêmio de produtividade, inclusive as resultantes da aplicação do disposto na redação original do mencionado art. 44."

"Art. 29. Os períodos de exercício exigidos pelos arts. 11, 12 e 14 das Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978, relativamente aos funcionários e servidores das Secretarias dos Tribunais, serão contados até a data da publicação das respectivas leis que aplicaram àqueles tribunais a mencionada lei complementar."

Os dispositivos que modificaram a redação de outros, constantes da Lei Complementar nº 180/78, e em relação aos quais a inconstitucionalidade argüida é parcial, são os arts. 1º, incisos I, VIII e IX, 2º, inciso I, 8º e 10 das Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 209/79. Têm eles este teor, no qual estão grifadas as partes impugnadas:

"Art. 1º Passam a vigorar com a seguinte redação as normas, adiante enumeradas, das Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978:

I — (vetado) os §§ 3º e 4º do art. 11:

"Art. 11 — vetado.

§ 3º *Aplica-se o disposto neste artigo, nas mesmas bases e condições, ao funcionário ou servidor que, preenchido o requisito de tempo previsto no caput, estivesse, a 28 de fevereiro de 1978, exercendo, em caráter de substituição contínua há, pelo menos, 1 (um) ano, cargo de chefia ou de encarregatura, inclusive de Secretário de Escola, nas seguintes hipóteses:*

1. Se o mencionado cargo do respectivo titular for transformado nos termos deste artigo ou, ainda, dos arts. 12 ou 14 destas Disposições Transitórias.

2. Se, mesmo não se operando a transformação a que alude o item anterior, houver ou vier a haver, dentro do prazo de 1 (um) ano, contado da data da publicação desta lei complementar, na área da respectiva Secretaria de Estado, cargo vago de chefia ou de encarregatura, de mesma natureza e atribuições, inclusive de Secretário de Escola, caso em que recairá a preferência sobre o funcionário ou servidor mais antigo no exercício da substituição."

(...)

VIII — *o caput e o § 1º do art. 44:*

"Art. 44. Para todos os efeitos legais, ficam incorporadas a remuneração do Agente Fiscal de Rendas, a título de prêmio de produtividade, quotas em número determinado com base na média mensal das que lhe houverem sido atribuídas nos exercícios de 1973 a 1977, na seguinte conformidade:

I — 1/5 (um quinto) da média mensal relativa ao exercício de 1973;

II — 1/5 (um quinto) da média mensal relativa ao exercício de 1974;

III — 1/5 (um quinto) da média mensal relativa ao exercício de 1975;

IV — 1/5 (um quinto) da média mensal relativa ao exercício de 1976;

V — 1/5 (um quinto) da média mensal relativa ao exercício de 1977.

§ 1º Nos casos em que o Agente Fiscal de Renda, nos exercícios de 1973, 1974, 1975, 1976 e 1977, esteve afastado para o exercício de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, ou, ainda, para o exercício de cargo em comissão pertencente aos Poderes do Estado ou à administração autárquica estadual, serão atribuídas, a título de prêmio de produtividade, para o único efeito da

incorporação prevista neste artigo, quotas em número equivalente ao limite máximo previsto no § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 112, de 15 de outubro de 1974, em sua redação original, por mês de afastamento";

(...)

IX — *o item 2 do* § 5º e os §§ 4º e 6º do art. 49:

"2 — que tenha exercido cargo de Diretor de Escola, na qualidade de responsável pelas atribuições de cargo vago ou de substituto durante 5 (cinco) anos contínuos ou não";

(...)

Art. 2º Ficam acrescentadas às Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978, as seguintes normas:

I — ao art. 11, os §§ 6º, 7º e 8º:

(...)

§ 7º *Se a preferência prevista no item 2 do* § 3º *deste artigo recair sobre servidor mais antigo no exercício da substituição, a função-atividade de que este seja ocupante será transformada em função-atividade correspondente às atribuições do cargo vacante, o qual ficará extinto."*

§ 8º *A transformação prevista no* § 3º *deste artigo dependerá de requerimento a ser formulado dentro de 30 (trinta) dias, contados da data em que ocorrer a vacância do cargo."*

(...)

Art. 8º As transformações de cargos de funcionários ou funções-atividades de servidores, previstas nesta lei complementar em decorrência de alteração nos arts. 11, 12, 14 e 51 *e do item 2 do* § 3º *do art. 49* das Disposições Transitórias e de inclusão de cargos no Anexo III, todos da Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978, dependerão de requerimento a ser formulado dentro de 30 (trinta) dias, contados da data da publicação desta lei complementar.

(...)

Art. 10. O funcionário do Quadro do Magistério que, em 28 de fevereiro de 1978, por ato designatório regularmente expedido de conformidade com a legislação pertinente, se encontrasse no exercício da função de *Assistente de Planejamento,* Assistente Técnico em Assistência Técnica ou em Equipe de Supervisão Pedagógica, dos órgãos da Secretaria da Educação, terá o cargo do qual seja titular transformado em cargo de Assistente Técnico de Ensino II, desde que, na data da publicação da Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978, contasse, pelo menos, 2 (dois) anos, contínuos ou não, de exercício naquelas funções, e, no mínimo 5 (cinco) anos de efetivo exercício no serviço público."

Instrui a representação estudo do Assistente Técnico do Gabinete do Secretário de Estado dos Negócios da Administração, relativo às normas pertencentes às Disposições Transitórias da lei complementar em questão, no qual se comparam os textos propostos na mensagem do Poder Executivo com os promulgados pela Assembléia Legislativa, extraem-se as conseqüências que as diferenças entre uns e outros produzem sobre a disciplina legal afetada, e examinam-se conclusivamente as implicações dessas diferenças no plano da geração de despesa.

Prestou informações o ilustre Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, que assim esclareceu e argumentou (fls. 36-40):

"1.1 Segundo o Chefe do Executivo Paulista, a Lei Complementar nº 209, de 17 de janeiro de 1979, consoante promulgada pelo Presidente da Assembléia Legislativa (*doc. nº 1*), é inteiramente inconstitucional.

1.2 O art. 16, porque fere, frontalmente, o art. 103 e, indiretamente, o art. 97, § 1º, da Constituição da República.

1.3 Os demais dispositivos, porque violam não só os arts. 57, incisos II e V, e 13, incisos III e V, da Constituição do Brasil, como também o art. 22, incisos II e III, parágrafo único, da Constituição Paulista.

1.4 Tanto o art. 16 da Lei Complementar, quanto os outros dispositivos, das suas Disposições Transitórias resultaram da aprovação de emendas apresentadas à proposição de iniciativa do Executivo.

2. Sustenta o Exmo. Sr. Governador do Estado que o mencionado art. 16 fere fron-

talmente o art. 103 da Constituição da República.

2.1 Em que pese aos seus esforços no sentido de caracterizar essa inconstitucionalidade, parece-nos que, ao contrário disso, o dispositivo se apresenta absolutamente hígido ante o texto constitucional, examinado em seu sistema e não isoladamente, face a um ou a alguns dos seus preceitos.

3. Ao mesmo tempo que, no art. 103, a Constituição da República atribui competência exclusiva ao Presidente da República para, em lei complementar, indicar quais as exceções às regras estabelecidas quanto ao tempo e natureza para aposentadoria, ela, Lei Maior, no § 3º do art. 102, assegura aos agentes públicos o direito de ver computado integralmente, para os efeitos da aposentadoria, o tempo de serviço público federal, sem que houvesse feito qualquer distinção ou que houvesse imposto qualquer condição.

3.1 Pois então, quando ao magistrado paulista se entrega o desempenho de atividade própria de juiz eleitoral, isto é, própria da justiça federal, não se lhe está entregando o desempenho de serviço público federal?

3.2 Certamente que sim. Ao juiz estadual se comete atividade própria da justiça federal, isto é, serviço público federal, que, nos termos do § 3º do art. 102 da Lei Maior, há de ser computado integralmente para os efeitos da aposentadoria.

3.3 Ademais, exatamente porque se está computando tempo de serviço público que a Constituição manda contar integralmente, não se está, na Lei Complementar questionada, alterando a regra de tempo concernente à aposentadoria dos juízes, nem, como é óbvio, ferindo competência do Presidente da República.

3.4 Pela mesma razão, malferimento algum existe quanto ao art. 97, § 1º, da Lei Maior.

3.5 Nem é despiciendo lembrar, neste passo, que lei com indêntica finalidade vige no ex-Estado da Guanabara (Lei nº 2 280, de 28 de novembro de 1973), hoje Estado do Rio de Janeiro (*doc. nº 2).*

4. Aos demais dispositivos da Lei Complementar nº 209, de 17 de janeiro de 1979, o Exmo. Sr. Governador do Estado irroga inconstitucionalidade, por ferirem os arts. 57, incisos II e V, e 13, incisos III e V, da Constituição da República.

4.1 Conseqüentemente, o Chefe do Executivo Paulista entende e sustenta que tais dispositivos invadem sua competência para iniciar o processo de elaboração das leis que "criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública" (inciso II do art. 57) e/ou "disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade" (inciso V do art. 57), porque tais regras, constantes do texto constitucional da República, têm de ser adotadas pelos estados-membros, *ex vi* do que manda o seu art. 13, incisos III e V.

4.2 Toda a argumentação de S. Exa., no entanto, cai no vazio, exatamente porque uma coisa é o poder de iniciativa e outra o poder de emenda, que, na Constituição da República e, pois, na Constituição do Estado, tem por limite único o *aumento da despesa prevista,* nele, projeto (parágrafo único, alínea *a,* do art. 57 da Lei Maior).

4.3 Sendo assim, isto é, sendo certo, como é, que ao poder de emenda não se pode pespegar nenhuma outra limitação que não seja essa, inscrita no parágrafo único, alínea *a,* do art. 57 (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967".* t. 3, p. 164; e *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969.* t. 3, p. 169), tem-se como certo, também, que os projetos de iniciativa exclusiva do Executivo podem ser emendados em tudo quanto não aumente realmente a *despesa prevista no projeto.*

4.4 Eis, portanto, o fulcro da questão: saber se este ou aquele dos dispositivos inquinados de inconstitucionalidade aumenta a despesa prevista no projeto de lei que deu origem à Lei Complementar nº 209, de 17 de janeiro de 1979, consoante ficou editada após a rejeição do veto oposto à proposição

aprovada pelo Legislativo Paulista e promulgada pelo seu presidente.

4.5 Estamos, de chofre, dentro de matéria que somente poderá ser elucidada mediante prova, o que não se fez, e o que não é próprio fazer-se em Representação contra a constitucionalidade de lei.

4.6 Com a circunstância agravante de que o Projeto de Lei Complementar nº 49, de 1978 *(doc. nº 3)*, diz, no art. 17, que "as despesas decorrentes desta lei complementar correrão à conta dos recursos consignados nos incisos I e II do art. 223 da Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978", e de que assim ficou estabelecido na Lei Complementar nº 209, de 17 de janeiro de 1979, oriundo daquele projeto.

4.7 Se em certos casos (*ad argumentandum tantum*) o aumento da despesa prevista em um projeto poderá ser identificável, em outros somente a sua execução poderá, finalmente, revelar esse efeito.

5. Em resumo:

A) O poder de emenda só encontra limitação constitucional no parágrafo único do art. 57, restrita, exclusivamente, ao efeito de aumentar a despesa prevista no projeto.

B) O poder de emenda é, por isso mesmo, diverso do poder de iniciativa, seja quanto à competência, seja quanto ao conteúdo, eis que, na emenda, cabe matéria que não caberia na iniciativa.

C) A inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar nº 209, de 17 de janeiro de 1979, consoante foram postos em vigor pelo ato de promulgação do Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, somente poderá resultar, se houver, do efeito *aumento da despesa prevista no projeto*, o que é inteiramente diverso do poder de iniciar a elaboração do projeto que acarrete *aumento da despesa pública*, sendo de se confrontar, a propósito, a parte final do inciso II e a parte final do *caput* do parágrafo único do art. 57 da Constituição da República.

D) O Exmo. Sr. Governador do Estado argüi de inconstitucionalidade os dispositivos, por ferirem sua competência de iniciativa a esse extravazamento, se houver, não ficou em nenhum passo demonstrado."

Teve vista dos autos, por fim, o Dr. Procurador-Geral da República, que aprovou parecer exarado pelo Subprocurador-Geral José Francisco Rezek, nos seguintes termos (fls. 75-78):

"Atendendo a pedido do Governador do Estado de São Paulo, e reservando-se para um pronunciamento final sobre o mérito, o Procurador-Geral da República argüiu ante essa alta Corte a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei Complementar nº 209, de 17 de janeiro de 1979, do Estado de São Paulo; bem como de parte dos arts. 1º e 2º, e ainda do inteiro teor dos arts. 8º, 10, 13, 22, 27, 28 e 29, das disposições transitórias da mesma Lei Complementar.

II

O primeiro dispositivo impugnado, qual seja o art. 16 da referida lei, assim dispõe:

"Para efeito de aposentadoria, aos Magistrados, será computado, até o máximo de 5 (cinco) anos, o tempo de serviço prestado à Justiça Eleitoral do Estado de São Paulo" (fls. 20).

Esclarece o Governador — e nesse ponto não se vê contraditado pelas informações da Assembléia Legislativa — que o efeito de semelhante norma é "admitir a acumulação de tempo de serviço concorrente ou simultâneo". Os cinco anos em questão não seriam *outros*, senão os *mesmos* cinco anos já computados em favor do magistrado, como integrantes de seu tempo de serviço prestado à Justiça estadual.

Padece a norma, dessarte, do vício de inconstitucionalidade, eis que, atribuindo essencialmente o valor de um decênio ao que na realidade constitui mero qüinqüênio, reduz a vinte e cinco anos o tempo de serviço necessário à aposentadoria voluntária com vencimentos integrais (CF, art. 113, § 2º).

Assim enfocada, afigura-se *material* a inconstitucionalidade do dispositivo. Curiosamente, assume ela aspecto *formal* quando se prefira trazer à baila o art. 103 da Carta Política, que admite exceções às regras gerais do tempo de serviço, mas tão só por

meio de lei complementar federal, *de iniciativa exclusiva do Presidente da República.*

Todos os demais dispositivos impugnados o são à base da dupla idéia de que:

a) resultam de emendas parlamentares a um projeto que, por seu teor relativo a servidores públicos, afeta-se à iniciativa exclusiva do Chefe do Governo; e, de par com isso,

b) acarretam aumento da despesa.

Não tem razão o Governador quando, em última análise, entende que os projetos resultantes de sua pauta de iniciativa exclusiva estejam imunes à emenda no âmbito da Assembléia. Embora não se possa excluir, *a priori,* a perspectiva da inconstitucionalidade resultante de um abuso do poder de emenda (com que, por hipótese, a Assembléia transfigurasse minúsculo e tópico projeto em verdadeira lei orgânica do funcionalismo), o certo é que, na espécie, as proporções, tanto quantitativas quanto substanciais, entre o projeto e as emendas que se lhe fizeram na casa parlamentar, desautorizam a tese do abuso.

Assim, só o aumento da despesa, porventura acarretado pelos dispositivos em causa, poderia viciá-los de inconstitucionalidade, à luz das regras do processo legislativo federal (CF, art. 57, parágrafo único, *a*), que sabidamente se impõem aos Estados federados (CF, art. 13, III).

A propósito, os presentes autos se ilustram com minucioso — e isento — exame técnico da matéria, promovido pela Secretaria de Estado da Administração de São Paulo (fls. 22-29). Vê-se ali que nenhum aumento de despesa decorre dos arts. *2º, 22* e *27* das disposições transitórias da discutida Lei Complementar.

O aumento de despesa é, porém, conseqüência necessária dos *incisos I e IX do art. 1º,* bem como dos arts. *8º, 10, 13* e *29* das mesmas disposições transitórias, tais como resultantes das emendas da Assembléia Legislativa.

Já no que pertine ao *inciso VIII do art. 1º,* e ainda ao art. *28,* demonstra o laudo técnico que tais normas *podem gerar* despesa, "conforme seja cada caso em concreto" (fls. 24, fls. 28). Nessas circunstâncias, ainda que ao amparo único da presunção de constitucionalidade que deve revestir as leis em geral, não parece cabível entender que as emendas parlamentares hajam efetivamente *aumentado a despesa prevista,* em afronta à regra constitucional.

Isso posto, opina o Ministério Público pelo acolhimento *parcial* da representação, para que essa alta Corte declare a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei Complementar nº 209, do Estado de São Paulo, bem assim dos incisos I e IX do art. 1º, e ainda dos arts. 8º, 10, 13 e 29, todos estes das disposições transitórias do mesmo diploma legal."

Lançado nos autos o presente relatório, inclua-se o processo em pauta para julgamento.

A Secretaria faça distribuir cópias aos Srs. Ministros.

Brasília, 16 de setembro de 1980. — *Xavier de Albuquerque,* Ministro Relator.

VOTO

O Sr Ministro Xavier de Albuquerque (Relator): O art. 16 da Lei Complementar nº 209/79 — primeiro dos dispositivos impugnados na representação — determina o cômputo, para efeito de aposentadoria dos magistrados paulistas e até o máximo de cinco anos, do tempo de serviço prestado à Justiça Eleitoral no Estado de São Paulo.

Defende-o a Assembléia com este raciocínio: sendo federal a Justiça Eleitoral, federal também é o serviço que lhe presta o magistrado estadual; logo, deve ser computado integralmente o tempo que lhe corresponde e que é de serviço público federal, a teor do art. 102, § 3º da Constituição.

Não tem razão, *data venia.* O desempenho de função inerente à jurisdição eleitoral constitui, para o magistrado estadual, mero desdobramento do exercício da judicatura no âmbito do Estado. Tanto assim é, que, de regra, segundo o art. 14, § 2º, do Código Eleitoral, os juízes afastados por motivo de licença, férias e licença-especial, de suas funções na Justiça comum, ficarão, automatica-

mente, afastados da Justiça Eleitoral pelo tempo correspondente.

Que me consta, jamais se cogitou, desde a estruturação da Justiça Eleitoral nos moldes ainda hoje prevalecentes, da contagem superposta de dois supostos e simultâneos tempos de serviço, o federal e o estadual. O mais longe a que chegou, ao que me parece, a legislação, foi no atribuir aos membros dos tribunais eleitorais, aos juízes eleitorais e aos servidores públicos requisitados para os órgãos da Justiça Eleitoral, que, em virtude de suas funções nessa Justiça especializada, não tivessem gozado suas férias, a opção de gozá-las no ano seguinte, acumuladas ou não, ou requerer que fossem contadas pelo dobro para efeito de aposentadoria. Assim dispôs, com efeito, o art. 374 do Código Eleitoral de 1965, logo alterado, todavia, pela Lei nº 4 961, de 4.5.66, que dele extirpou a parte final, referente ao cômputo dobrado do tempo correspondente às férias não gozadas.

Acolho, portanto, o parecer da Procuradoria-Geral, que bem demonstrou a dupla inconstitucionalidade — seja por vício de derivação material, seja por defeito de derivação formal — do dispositivo ora examinado. E julgo procedente, nesse primeiro ponto, a representação.

Como a Assembléia Legislativa deu notícia da existência, no Estado do Rio de Janeiro, de lei semelhante — a Lei nº 2 280, de 28.11.73 — copiada às fls. 46, proponho que o Tribunal remeta ao Dr. Procurador-Geral da República, para a providência que entender adequada, cópia do referido documento trazido aos autos.

Passo ao exame dos demais dispositivos impugnados, todos inscritos entre as Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 209/79.

Em relação a estes, o fundamento da argüição é o de que, originando-se todos de emendas oferecidas a projeto do Executivo no correr do processo legislativo, traduzem usurpação da iniciativa privativa do Governador e implicam aumento da despesa pública.

Com relação à pretendida usurpação da iniciativa legislativa do Governador, a razão está, como reconhece a Procuradoria-Geral, com a Assembléia representada. Salvo casos teratológicos de evidente abuso do poder de emenda, bem assim as propostas que impliquem aumento da despesa prevista, conserva a Assembléia o poder de emendar projetos oriundos do Executivo, mesmo os que versem matéria de sua iniciativa exclusiva.

O segundo motivo, todavia, merece consideração, pois a Constituição inadmite, nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do Governador, emendas que aumentem a despesa prevista (art. 57, parágrafo único, letra *a*, combinado com o art. 13, III).

Quanto a este ponto, sustenta a Assembléia que a vedação, que lhe impõe a Constituição, restringe-se a emendas que aumentem a despesa *prevista no projeto*, e sua argumentação sugere que ela não alcança emendas que acarretem aumento da despesa pública, de modo geral, embora a iniciativa para projetos que produzam este último efeito pertença exclusivamente ao Executivo.

Há, efetivamente, entre a parte final do inciso II e a parte final do parágrafo único, ambos do art. 57 da Constituição — cujo confronto a Assembléia propõe, em abono de sua sustentação — esta diferença: enquanto o primeiro, ao enumerar as leis cuja iniciativa é da competência exclusiva do Presidente da República, fala naquelas que "aumentem... a despesa pública", o segundo veda, no processo legislativo, emendas que "aumentem a despesa prevista".

Não é despicienda a questão suscitada pela Assembléia, dependendo sua solução do significado com que, no preceito relativo à limitação do poder de emenda, haja sido qualificada como *prevista* a despesa (pública, obviamente) que se não deve aumentar.

Se "despesa *prevista*" aí estiver, como sugere Vicente Sabino Júnior (*Inconstitucionalidade das leis*, 1976, p. 256-70), como equivalente de "despesa orçada", a diferença de linguagem entre os preceitos constitucionais cotejados carecerá de qualquer relevo. Despesa orçada, com efeito, não é

senão a despesa pública, objeto de obrigatória fixação em lei orçamentária anual ou plurianual.

A opinião do Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho parece favorecer a tese da Assembléia. Diz o ilustre constitucionalista, com efeito, na sua monografia *Do processo legislativo* (1968, p. 174), a propósito do art. 60, parágrafo único da Constituição de 1967 — correspondente ao art. 57, parágrafo único do texto constitucional vigente — que ele "autorizou a apresentação de emendas a qualquer projeto de lei oriundo de iniciativa reservada, desde que não resultem em aumento da despesa prevista no projeto". A explicitação final — *prevista no projeto* — autorizaria a conclusão de que o pressuposto da vedação é a aptidão da emenda para causar aumento da despesa estimada na própria proposição do Executivo, que ela visa a modificar — ou, na pior hipótese, da despesa que da proposição resulta — e não, apenas, para causar qualquer aumento da despesa pública.

É também desse publicista esta ponderação, feita a propósito do art. 57, inciso II, parte final da Constituição *(Comentários à Constituição brasileira,* 1974. v. 2, p. 55-6): "Esta regra vem da Emenda Constitucional nº 17, de 1965. Por ela fica reservada ao Presidente da República toda iniciativa que importe em aumento de despesa pública. Entenda-se, *diretamente;* do contrário estaria totalmente esvaziada a iniciativa parlamentar."

Outro estudioso da matéria, Paulo Salvador Frontini (Visão atual da competência dos Poderes Executivo e Legislativo em tema de elaboração legislativa. *Justitia,* v. 105, p. 176), também pondera, *verbis:* "As restrições ao poder de emenda devem ser interpretadas estritamente, de modo que as emendas que não podem ser admitidas são exclusivamente aquelas que incidem sobre as vedações ditadas pela Lei Maior."

O elemento histórico, por sua vez, também corrobora essas diretrizes de interpretação da cláusula restritiva do poder de emenda. Quando, com efeito, após quase vinte anos de ausência, foi ela reintroduzida no direito constitucional brasileiro por obra do Ato Institucional nº 1, o art. 5º desse documento legislativo, ao mesmo tempo em que reservou ao Presidente da República a iniciativa para projetos "que criem ou aumentem a despesa pública", neles proibiu o oferecimento de "emendas que aumentem a despesa proposta pelo Presidente da República". Despesa proposta pelo Presidente da República não podia significar senão a despesa fixada na proposição do Presidente, vale dizer, no projeto.

Posteriormente, mudou a linguagem dos textos constitucionais, substituindo-se a locução "despesa proposta pelo Presidente da República" por "despesa prevista". Operou tal mudança a Emenda Constitucional nº 17, de 1965 (art. 6º, que deu nova redação ao art. 67, § 1º da Constituição de 1946), seguida pelo Ato Institucional nº 2 (art. 4º), pela Constituição de 1967 (art. 60, parágrafo único) e pela redação que a esta deu à Emenda nº 1/69 (art. 57, parágrafo único).

Penso que a mudança de linguagem não importou mudança da idéia e entendo que procede, ao menos em seu núcleo, a tese da Assembléia, conquanto sem a extensão por ela propugnada. Para mim, em suma, "aumento da despesa prevista", que a Constituição opõe como obstáculo ao poder de emenda da casa legislativa, significa "aumento da despesa que o projeto prevê".

Sucede que o projeto pode não prever, quantitativamente, a despesa que há de acarretar. Foi o que se deu neste caso, pois a proposta de lei complementar do Governador limitou-se a consignar, em certo artigo, que as despesas dela decorrentes correriam à conta de recursos consignados em preceitos da lei modificada, sem lhes precisar, todavia, o *quantum.*

A Assembléia pretende explorar essa circunstância, mas não creio que ela a favoreça. A omissão do Executivo em precisar, no seu projeto de lei, a despesa prevista, não pode afastar, por si só, a incidência da restrição constitucional. Há de entender-se, nesse caso, haver sido implicitamente prevista a despesa que o projeto irá necessariamente acarretar.

Mesmo admitindo-se, como admito, que a proibição de emendas só alcance aquelas, cuja conseqüência seja o aumento da despe-

sa que o projeto prevê explicitamente, ou que dele necessariamente resulta, será bastante limitado, ainda assim, o campo de movimentação do Poder Legislativo no trato dos projetos de iniciativa reservada ao Poder Executivo. De todo modo, estará ele ampliado em relação ao que defluiria do entendimento de ser parâmetro da proibição a conseqüência de todo e qualquer aumento da despesa pública.

Com efeito, salvo mais longa reflexão, só uma hipótese me ocorre, neste momento, de atuação do Legislativo no exercício do poder de emendar projeto da exclusiva iniciativa do Executivo: a de lhe introduzir modificações — onerosas umas, de desafogo financeiro outras — que, em balanço, compensadas as que aumentem com as que reduzam despesas, não produzam a conseqüência final de elevar as despesas previstas no projeto ou dele necessariamente resultantes.

Não é essa, todavia, a hipótese dos autos. Pelo menos, nada alega a Assembléia que possa sugeri-la.

O que resta, portanto, examinada que foi a argumentação central da Assembléia representada em defesa das normas impugnadas, é verificar se cada uma delas tem aptidão para produzir aumento da despesa prevista.

É o que passo a fazer, daqui por diante.

No inciso I, do art. 1. das Disposições Transitórias, a impugnação alveja a inclusão, no rol das modificações feitas na Lei Complementar nº 180/78, do § 3º do seu art. 11, bem como a nova redação dada, a seguir, ao referido § 3º.

O objetivo da inclusão foi, precisamente, dar nova redação ao mencionado § 3º, cujos benefícios atingiam somente o *funcionário*, para estendê-los também ao *servidor*. E a conseqüência dessa extensão é assim examinada pelo estudo da Assessoria Técnica, referido no relatório (fls. 22-23):

"Conseqüência — enquanto que a transformação de cargo é assegurada apenas ao funcionário, estendeu-a o texto promulgado também ao servidor. Nos termos do parágrafo único do art. 15 das Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 180/78 (acrescentado pelo inciso III do art. 2º das Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 209/79), o enquadramento do cargo resultante da transformação prevista no art. 11 em foco é feita "com base nos valores das parcelas que seriam devidas ao funcionário ou servidor, se titular fosse, em 28 de fevereiro de 1978, de cargo de chefia ou encarregatura, conforme o caso". A legislação vigente em 28 de fevereiro de 1978 determinava que, nos casos de substituição, as vantagens relativas a adicionais por tempo de serviço e sexta-parte dos vencimentos incidissem apenas sobre o valor do próprio padrão do cargo do funcionário, deixando, assim, de incidir sobre a diferença decorrente da substituição. Estabelecendo o mencionado parágrafo único do art. 15 que a transformação se opere como se o funcionário "titular fosse" de cargo de chefia ou encarregatura, dá-se a incidência daquelas vantagens sobre base maior, com o que se conclui no sentido de que o texto promulgado pela Assembléia gera despesa."

O vício apontado está caracterizado, como também opina a Procuradoria-Geral. De acordo com o parecer, julgo procedente, no particular, a representação.

O inciso VIII, do mesmo art. 1º, é impugnado por inteiro. Dá ele nova redação do art. 44 e seu § 1º da Lei Complementar nº 180/78, de modo a incluir, na base de cálculo da incorporação prevista nesse dispositivo, a média mensal das quotas atribuídas ao Agente Fiscal de Rendas nos exercícios de 1973 e 1974. E a conseqüência dessa inclusão é assim apreciada pelo já mencionado estudo (fls. 24):

"Conseqüência — a inclusão das médias mensais relativas aos exercícios de 1973 e 1974 conduz ao aumento da vantagem pecuniária em relação ao texto original. Nos termos da Lei Complementar nº 112, de 15 de outubro de 1974, o Agente Fiscal de Rendas faz jus ao prêmio de produtividade na medida da produção efetivamente realizada em cada mês. Prevalecente o texto promulgado pela Assembléia e admitido que o

Agente Fiscal de Rendas viesse a realizar, em mês qualquer, produção efetiva inferior à decorrente da incorporação concedida por meio da emenda apresentada pela Assembléia, ter-se-ia acréscimo de despesa. Assim, é de se concluir que o texto promulgado pela Assembléia pode gerar despesa, conforme seja cada caso em concreto."

A mera potencialidade do preceito, como causa de eventual aumento da despesa prevista, não parece caracterizar a incidência da vedação constitucional. Ainda que ao amparo único da presunção de constitucionalidade que deve revestir as leis em geral, como pondera em seu parecer o Prof. Resek, entendo que merece mantido o preceito impugnado, em relação ao qual, julgo improcedente a representação.

No inciso IX, ainda do art. 1º, à semelhança do que ocorreu com o inciso I, já examinado, a impugnação dirige-se contra a inclusão, no rol das modificações feitas na Lei Complementar nº 180/78, do item 2 do § 3º do art. 49, bem como a nova redação dada, a seguir, ao referido item 2.

O objetivo da inclusão foi dar nova redação ao dito item 2 do § 3º, que condicionava certo benefício ao requisito temporal de exercício por cinco anos contínuos, de modo a estendê-lo, pelo acréscimo da expressão — "ou não" — a quem tivesse o mesmo tempo de exercício descontínuo. É esta a conseqüência da extensão, como a demonstra o precitado estudo (fls. 24-25):

"Conseqüência — a disposição do § 3º do art. 49 em causa dirige-se ao funcionário que, em 28.2.78, estivesse exercendo, em substituição, cargo de Diretor da Escola. Curialmente, encerrada a substituição, deve retornar o substituto ao exercício de seu próprio cargo. Sendo assim, computado o tempo na forma fixada pela emenda, o substituto que viesse a se beneficiar da extensão do critério temporal teria assegurada definitivamente a retribuição correspondente ao cargo de Assistente de Ensino II (cargo resultante da transformação), situação que, comparada com a do cargo de que o funcionário é titular, obriga a um acréscimo de despesa."

Também tenho como caracterizado o vício apontado. Nos termos do parecer, julgo procedente, ainda aqui, a representação.

No art. 2º, inciso I, a argüição contempla a inclusão, entre os §§ do art. 11 da Lei Complementar nº 180/78, de mais dois — os §§ 7º e 8º — além daquele cujo acréscimo fora proposto pelo Executivo, bem assim a redação dada aos referidos §§ acrescidos.

Como esclarece o estudo da Assessoria Técnica, o acréscimo do § 7º decorre estritamente da nova redação dada ao item 2, do § 3º, do art. 11 das Disposições Transitórias da lei modificada, objeto do inciso I do art. 1º, que já considerei inconstitucional. Refere-se, em suma, à extensão ao servidor, de benefício previsto apenas para o funcionário. As mesmas razões que levaram à proscrição daquele dispositivo, servem para a caracterização do vício de inconstitucionalidade destoutro.

Quanto ao § 8º, limita-se a condicionar a transformação — agora só do cargo, como primitivamente previsto na lei modificada, e não mais da função-atividade do servidor — à apresentação, em certo prazo, de requerimento do interessado. Como reconhece a Assessoria Técnica Paulista, não há falar em aumento da despesa.

Julgo procedente a representação, apenas quanto à menção, no inciso I do art. 2º, do § 7º questionado, bem assim ao texto deste, acrescido por essa forma ao art. 11 da Lei anterior. Relativamente ao § 8º do mesmo art. 11, julgo-a improcedente.

O art. 8º é impugnado parcialmente, no relativo à inclusão, entre as normas alteradas da anterior Lei Complementar nº 180/78, do item 2 do § 3º do art. 49. E essa alteração foi a que pretendeu fazer o inciso IX do art. 1º, também impugnado e que já considerei inconstitucional. Trata-se da equiparação do exercício descontínuo ao exercício contínuo, na determinação do requisito temporal que condiciona o gozo de certo benefício.

Julgo procedente, no passo, a representação.

No art. 10, a impugnação atinge apenas a inclusão na enumeração das funções cujo

exercício, por ato designatório regularmente expedido de conformidade com a legislação pertinente, constitui pressuposto da transformação de cargo nele prevista, da de Assistente de Planejamento. E esta é a razão, recolhida no prefalado estudo da Assessoria Técnica, de incidir tal inclusão no vício de inconstitucionalidade que se lhe aponta (fls. 26):

"Conseqüência — não houve anteriormente à Lei Complementar nº 180/78, nem passou a haver após ela, cargo ou função de Assistente de Planejamento. Desse modo, se operasse efeitos o texto promulgado pela Assembléia, estariam sendo criados cargos de maneira indireta, o que, obviamente, acresce a despesa."

Não vejo fundamento nessa motivação. Se não existe, na estrutura do serviço público paulista, cargo ou função de Assistente de Planejamento, ninguém poderá estar a exercê-lo por ato designatório regularmente expedido de conformidade com a legislação pertinente. Não há cogitar-se, portanto, de criação de cargo ou função por via indireta, nem de aumento de despesa. A disposição, no tópico, pode ser inócua, mas não se me afigura inconstitucional.

Julgo improcedente, no particular, a representação.

O art. 13, impugnado por inteiro, prevê a transformação do cargo de quem, sob certas condições, estivesse no exercício da função de Supervisor Pedagógico em determinado momento. Sua conseqüência é apreciada nestes termos pelo estudo técnico que instrui a representação (fls. 26-27):

"Conseqüência — A substituição em cargos de Supervisor Pedagógico (e não funções, como consta no texto) era feita por titulares de cargos de Diretor de Escola. Pelo Anexo II da Lei Complementar nº 180/78, as referências inicial e final de Diretor de Escola eram 44 e 65. Com a promulgação da Lei Complementar nº 201, de 9 de novembro de 1978 — Estatuto do Magistério — essas referências passaram a ser 47 e 68. De outro lado, os Supervisores de Ensino, denominação que o mencionado Estatuto veio a dar aos antigos Supervisores Pedagógicos, tiveram as referências inicial e final fixadas em: 45 e 66, no período compreendido entre 1º de setembro de 1978 e o dia anterior ao de vigência do Estatuto (art. 74); 48 e 69, a partir da vigência do Estatuto (art. 52 — Anexo). Assim, na data da vigência do Estatuto, a posição das duas classes era a seguinte: Diretor de Escola — 47 e 68; Supervisor de Ensino (ex-Supervisor Pedagógico) — 48 e 69. Sendo a Lei Complementar nº 209/79 posterior ao citado Estatuto e tendo em conta que a situação resultante da transformação pretendida pelo texto promulgado pela Assembléia (Supervisor de Ensino) e melhor do que a correspondente ao cargo daquele que estivesse no exercício da substituição ensejadora do benefício (Diretor de Escola), é forçoso concluir que daí decorre necessariamente aumento de despesa."

Conquanto me pareça um tanto caprichosa essa demonstração, não me animo a repudiá-la, notadamente porque nada alegou a Assembléia que pusesse em dúvida sua conformidade com a legislação do Estado.

Julgo procedente, ainda neste ponto, a representação.

O art. 22 reabre por trinta dias o prazo que a Lei Complementar nº 180/78 fixara para que o interessado pleiteasse a transformação de cargo prevista no art. 11 das suas Disposições Transitórias.

A Assessoria Técnica do governo paulista entende que dele não decorre acréscimo de despesa (fls. 27).

De acordo com o parecer, rejeito a argüição.

O art. 27 permite, sob condições, a transformação, em cargo de Contador, daquele de que seja titular efetivo quem se encontre desempenhando as respectivas atribuições, em exercício de fato reconhecido mediante decisão judicial.

A Assessoria Técnica, em seu estudo, opina que não resulta aumento da despesa como efeito da transformação, porque o funcionário abrangido pelo dispositivo já percebe vencimentos como se titular fosse de cargo de Contador, em virtude de decisão judicial (fls. 28):

Em tais termos, de acordo com o parecer da Procuradoria Geral, julgo improcedente a representação.

O art. 28 disciplina o prazo e as condições a que sujeita o requerimento da incorporação de que trata o art. 44 da Lei Complementar nº 180/78, na redação dada pelo inciso VIII do art. 1º, já anteriormente examinado.

Trata-se da inclusão, na base de cálculo da incorporação, da média mensal das quotas atribuídas ao Agente Fiscal de Rendas nos exercícios de 1973 e 1974. Agora, regula-se apenas quando e sob que reservas pode ser requerida tal incorporação.

A norma substancial, segundo o estudo da Assessoria Técnica, pode gerar despesa, conforme o caso. Dei-a por constitucional, e o mesmo faço em relação à regra formal que dela deriva.

Rejeito a argüição, de acordo com o Parecer da Procuradoria-Geral.

Finalmente, o art. 29 dispõe que, em relação aos funcionários e servidores das Secretarias dos Tribunais, os períodos de exercício que na Lei Complementar nº 180/78 condicionam transformações de cargos, sejam contados até a data da publicação das leis que hajam aplicado àqueles tribunais a referida lei complementar.

Assim examina sua conseqüência o estudo da Assessoria Técnica (fls. 28-29):

"Conseqüência — o dispositivo conduz a que, para verificação do preenchimento dos requisitos temporais fixados nos artigos reportados, seja tomada data posterior à estabelecida primitivamente. A conseqüência natural de tal dilação é a de virem a ter transformados seus cargos funcionários e servidores antes não alcançados pelo benefício. Nesses termos, é inequívoco que o texto promulgado pela Assembléia provoca acréscimo de despesa."

Tendo por caracterizado o vício apontado, julgo procedente, no particular, a representação.

Em resumo, julgo procedente a representação e declaro inconstitucionais, na Lei Complementar nº 209, de 17.1.79, do Estado de São Paulo:

1º) o art. 16, por inteiro;

2º) no art. 1º, inciso I, das Disposições Transitórias, as palavras *"3º e"*, bem assim o texto da nova redação dada ao § 3º e seus itens 1 e 2;

3º) no art. 1º, inciso IX, das Disposições Transitórias, a locução *"o item 2 do § 3º"*, bem assim o texto da nova redação dada ao referido item 2;

4º) no art. 2º, inciso I, das Disposições Transitórias, as palavras *"7º e"*, bem assim o texto do referido § 7º;

5º) no art. 8º das Disposições Transitórias, a locação *"e do item 2 do § 3º do artigo 49"*;

6º) o art. 13 das Disposições Transitórias, por inteiro;

7º) o art. 29 das Disposições Transitórias, por inteiro.

Ao revés, julgo improcedente a representação em relação ao art. 1º, inciso VIII, ao art. 2º, inciso I, aqui limitadamente à inclusão do § 8º, e aos arts. 10, 22, 27 e 28, todos das Disposições Transitórias da referida Lei Complementar nº 209/79.

VOTO

O Senhor Ministro Cordeiro Guerra: Sr. Presidente, estou de acordo com o eminente Relator porque, a meu ver, o art. 57, parágrafo único, da Constituição Federal, não admite emendas que aumentem a despesa prevista. E é claro que se a proposta se limita aos funcionários e é estendida também aos servidores, isto implica aumento de despesas.

VOTO

O Senhor Ministro Cordeiro Guerra: Sr. Presidente, na presunção de que a lei não

tem dispositivos inúteis, decreto a inconstitucionalidade, *data venia,* do eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu: Sr. Presidente, acompanho o voto do eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores: Senhor Presidente, minha primeira impressão é que cuidava-se de criação de cargo. Todavia, a desfiz, ante os termos das informações e do parecer da Assessoria, ilustrando-as. Assim, também acompanho o voto do eminente Relator, como ele julgando improcedente a representação quanto ao preceito analisado.

É como voto.

VOTO

O Senhor Ministro Djaci Falcão: Também entendo que não há elementos para acolher a argüição de inconstitucionalidade.

Acompanho o eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Antonio Neder (Presidente): Peço vênia ao Ministro Xavier de Albuquerque para acompanhar o Ministro Cordeiro Guerra, pois o meu entendimento é o de que é inconstitucional o artigo.

EXTRATO DA ATA

Rp. 1 041-4 — SP — Rel. Min. Xavier de Albuquerque. Repte.: Procurador-Geral da República. Repda.: Assembléia Legislativa do Estado.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se inconstitucionais, na Lei Complementar nº 209, de 17.1.79, do Estado de São Paulo:

1º) o art. 16, por inteiro, unanimemente;

2º) no art. 1º, inciso I, das Disposições Transitórias, as palavras *"3º e"*, bem assim o texto da nova redação dada ao § 3º e seus itens 1 e 2, unanimemente;

3º) no art. 1º, inciso IX, das Disposições Transitórias, a locução *"o item 2 do* § 3º", bem assim o texto da nova redação dada ao referido item 2, unanimemente;

4º) no art. 2º, inciso I, das Disposições Transitórias, as palavras *"7º e"*, bem assim o texto do referido § 7º, unanimemente;

5º) no art. 8º das Disposições Transitórias, a locução "e do item 2 do § 3º do art. 49", unanimemente;

6º) o art. 13 das Disposições Transitórias, por inteiro, unanimemente;

7º) o art. 29 das Disposições Transitórias, por inteiro, unanimemente.

Ao revés, julgou-se improcedente a representação em relação: ao art. 1º, inciso VIII, unanimemente; ao art. 2º, inciso I, aqui limitadamente à inclusão do § 8º, unanimemente; ao art. 10, vencidos os Ministros Cordeiro Guerra e Antonio Neder; e aos arts. 22, 27 e 28, unanimemente; todos das Disposições Transitórias da referida Lei Complementar nº 209/79. Votou o Ministro Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Soares Muñoz. T. Pleno, 1.10.80.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Moreira Alves.

Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.