

# ACÓRDÃOS E SENTENÇAS

## I — SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Tribunal Pleno

REPRESENTAÇÃO N.º 164

(Santa Catarina)

*Se a Constituição de um Estado declara competir ao Executivo, exclusivamente, a iniciativa das leis sobre a criação e extinção de cargos e fixação e alteração dos respectivos estípidios, não pode o Legislativo, por meio de emendas a projeto governamental, majorar as tabelas propostas ou estendê-las a outros funcionários — A emenda é uma “forma de iniciativa”. Onde falta a competência para a iniciativa, falta competência para emendar. Verba especial para a despesa quando assim o exige a constituição.*

*Maioria absoluta, conceito em sendo impar o número de votantes.*

### ACÓRDÃO

Acordam em sessão plenária do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, conhecer da representação formulada pelo D. Procurador Geral

---

#### A REPRESENTAÇÃO DO PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA

*Cabe, privativamente, ao Poder Executivo a iniciativa das leis que criem empregos e aumentem vencimentos.*

(Art. 67, § 2.º da Constituição Federal e Art. 27, II da Const. do Est. de Sta. Catarina).

Exmo. Sr. Ministro Presidente do Egrégio Supremo Tribunal Federal.

O Procurador Geral da República, com fundamento no parágrafo único do art. 8.º da Constituição Federal, vem submeter a êsse Egrégio Tribunal, com o seu parecer, a inclusa representação que lhe dirigiu o Exmo. Sr. Go-

da República para o efeito de declarar, como declaram, na conformidade das notas taquigráficas que ficam incorporadas a este acórdão, inconstitucional a lei n. 22, promulgada pelo sr. Presidente da Assembléa do Estado de Santa Catarina e publicada no Diário Oficial daquele Estado a 8 de outubro de 1951.

Rio, 16 de junho de 1952 — José Linhares, presidente — Mario Guimarães, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Mário Guimarães — O Dr. Procurador Geral da República, com fundamento no art. 8.º da Constituição Federal, encaminhou a este Tribunal, fazendo-a sua, a representação que recebeu do Sr. Governador do Estado de Santa Catarina e que resume nos seguintes termos:

“Em mensagem datada de 24 de julho do corrente ano, encaminhou o Poder Executivo à Assembléa Legislativa um projeto de lei tendente a reajustar os vencimentos da Magistratura estadual (não contemplada no último aumento dado aos Funcionários do Estado), apontando como meios para fazer face às despesas decorrentes do novo aumento, calculado em Cr\$ 3.000.000,00, a renda resultante da reforma da Lei do Sêlo.

vernador do Estado de Santa Catarina, em a qual argui a inconstitucionalidade da Lei n.º 22, promulgada pelo Exmo. Sr. Presidente da Assembléa Legislativa do mesmo Estado, em 5 de Outubro último (doc. junto sob o n.º 1), por não haver atendido ao disposto no art. 7.º, n.º VII, letra b da Constituição Federal, que permite a intervenção do Govêrno Federal nos Estados, para assegurar a observância da independência e harmonia de poderes.

No presente caso o que ocorre é o seguinte, segundo o histórico feito na inclusa representação:

“Em mensagem datada de 24 de julho do corrente ano, encaminhou o Poder Executivo à Assembléa Legislativa um projeto de lei tendente a reajustar os vencimentos da Magistratura estadual (não contemplada no último aumento dado aos Funcionários do Estado), apontando, como meios para fazer face às despesas decorrentes do novo aumento, calculado em Cr\$ 3.000.000,00, a renda resultante da reforma da Lei do Sêlo.

Acontece, porém, que foi apresentada, pela bancada pessedista, emenda substitutiva, que, extravasando a proposta inicial do Executivo, não só majorou o aumento solicitado para a Magistratura, como estendeu o benefício a todos os servidores públicos do Estado, ativos e inativos, onerando, assim, o erário público, em mais de sessenta milhões de cruzeiros, anuais, sem atribuir recursos suficientes ao custeio dessa despesa, limitando-se a estatuir: “as despesas decorrentes desta lei correrão por conta da arrecadação do presente exercício”, — esquecida de que a receita orçamentária se destina, comprometida, a fazer face aos encargos normais da administração.

Vindo o projeto de lei — calcado na emenda substitutiva, uma vez que a proposta do Executivo fôra rejeitada — para sanção governamental,

Acontece, porém, que foi apresentada, pela bancada pessedista, emenda substitutiva, que, extravasando a proposta inicial do Executivo, não só majorou o aumento solicitado para a Magistratura, como estendeu o benefício a todos os servidores públicos do Estado, ativos e inativos, onerando, assim, o erário público, em mais de sessenta milhões de cruzeiros anuais, sem atribuir recursos suficientes ao custeio dessa despesa, limitando-se a estatuir: “As despesas decorrentes desta lei correrão por conta da arrecadação do presente exercício”, esquecida de que a receita orçamentária se destina, comprometida, a fazer face aos encargos normais da administração.

Vindo o projeto de lei — calcado na emenda substitutiva, uma vez que a proposta do Executivo fôra rejeitada— para sanção governamental, vetei-o por inconstitucional e contrário ao interesse público. (documento junto).

Devolvido à Assembléa, esta, por vinte (20) votos, — que tantos eram os deputados presentes, inclusive o Presidente, num total de trinta e nove (39) senhores deputados, — rejeitou o veto, tendo o Presidente da mesma assembléa, baseado no disposto no art. 29 da Constituição estadual, promulgado o projeto em tela, o qual, assim, se converteu na Lei n.º 22, de 5 de outubro de 1951. Cumpre esclarecer, ainda, que:

vetei-o por inconstitucional e contrário ao interesse público. (Documento junto).

Devolvido à Assembléa, esta, por vinte (20) votos, — que tantos eram os deputados presentes, inclusive o Presidente, num total de trinta e nove (39) senhores deputados, — rejeitou o veto, tendo o Presidente da mesma Assembléa, baseado no disposto no art. 29 da Constituição, estadual, promulgado o projeto em tela, o qual, assim, se converteu na Lei n.º 22, de 5 de outubro de 1951.

Cumpre esclarecer, ainda, que:

a) o aumento começou a vigorar desde 1.º de julho; e,”

Efetivamente, tendo sido objeto da mensagem presidencial tão só um projeto de lei tendendo a reajustar os vencimentos da Magistratura estadual, apontando meios para fazer face às despesas decorrentes do novo aumento, escapava à competência da Assembléa Legislativa estender o benefício a todos os servidores públicos do Estado, ativos e inativos, notadamente sem atribuir recursos suficientes ao custeio da respectiva despesa.

Em assim tendo procedido a referida Assembléa Legislativa, invadiu a competência privativa do governador do Estado, nos termos do disposto no artigo 27, n.º III da Constituição Estadual, *in verbis*:

“Art. 27. Compete exclusivamente ao Governador a iniciativa dos projetos de lei sobre:

III — a criação e extinção de cargos e funções estaduais e fixação e alteração dos respectivos estipêndios”.

a) o aumento começou a vigorar desde 1 de julho; e,

.....  
Efetivamente, tendo sido objeto da mensagem presidencial *tão só* um projeto de lei tendente a reajustar os vencimentos da Magistratura estadual, apontando meios para fazer face às despesas decorrente do novo aumento, escapava à competência da Assembléa Legislativa estender o benefício a todos os servidores públicos do Estado, ativos e inativos, notadamente sem atribuir recursos suficientes ao custeio da respectiva despesa.

Em assim tendo procedido a referida Assembléa Legislativa, invadiu a competência privativa do Governador do Estado, nos termos do disposto no art. 27, n. III da Constituição Estadual, in verbis:

“Art. 27. Compete exclusivamente ao Governador a iniciativa dos projetos de lei sôbre: .....

III — a criação e extinção de cargos e funções estaduais e fixação e alteração dos respectivos estípidios”.

E, havendo a Assembléa Legislativa invadido as atribuições privativas do Governador, desatendeu ao imperativo da Constituição Federal que asse-

E, havendo a Assembléa Legislativa invadido as atribuições privativas do Governador, desatendeu ao imperativo da Constituição Federal que assegura a observância, pelos Estados, da independência e harmonia dos poderes, o que justifica a inclusa representação para o fim de ser declarada a inconstitucionalidade da lei estadual n.º 22, de 5 de outubro do corrente ano.

Pelo que vimos de expor, com apoio nos documentos inclusos, concluímos pela inconstitucionalidade da citada Lei n.º 22, de 5-10-1951 e esperamos que este Egrégio Tribunal assim decida.

O Suplicante, pedindo que a presente seja distribuída e processada na forma da lei,

P. deferimento.

Distrito Federal, 27 de novembro de 1951. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República.

### ESTADO DE SANTA CATARINA

Palácio do Govêrno em Florianópolis, 23 de outubro de 1951.

Senhor Procurador Geral da República.

Irineu Bornhausen, Governador do Estado de Santa Catarina, dirige a V. Excia. a presente solicitação, para que, no sentido de ser prevenida qualquer interpretação menos justa dos artigos 8, § único, e 18 da Constituição Federal, se digne V. Excia. de promover a competente representação e, sendo ela oferecida, declare o Egrégio Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade da Lei n.º 22, promulgada pelo Presidente da Assembléa Legislativa, em 5 do corrente mês. (Doc. junto).

E, porque a matéria se prende a princípio constitucional, cuja violação pode dar lugar a intervenção federal (princípio da independência e harmonia

gura a observância, pelos Estados, da independência e harmonia dos poderes, o que justifica a inclusa representação para o fim de ser declarada a inconstitucionalidade da lei estadual n. 22, de 5 de outubro do corrente ano.

Não resta dúvida que a Assembléa Legislativa podia emendar o projeto que lhe enviara o Governador, mas tão só com respeito à magistratura, pois só desta éle cuidava.

Ademais, a aludida Assembléa deixou de observar o disposto no art. 38 da Constituição Estadual, que estabelece que

“Nenhum encargo onerará o Tesouro do Estado ou dos Municípios sem a atribuição de recursos suficientes para lhe custear as despesas”,

não havendo proporcionado os recursos suficientes para custear as despesas que teriam de decorrer do aumento de vencimentos objeto da citada Lei n.º 22, do corrente ano, até mesmo com respeito as dos magistrados, pois não atendeu a sugestão do Senher Governador para a reforma da lei do sêlo, que, segundo a mensagem já referida proporcionaria recursos suficientes, pois traria aumento de renda.

dos poderes — artigo 7.º, n.º VII, letra b, da Constituição Federal-, o caso é daqueles que o Tribunal aprecia mediante representação, conforme critério já assentado em sua jurisprudência, muito embora se trate de *simplex lei ordinária*, uma vez que, falando nossa Carta Magna em *ato* (artigo 8.º, parágrafo único), não define o que éle seja, e assim, deve esta expressão: *ato* — compreender tôdas as manifestações da atividade dos órgãos do Estado que produzam efeitos jurídicos, e que venham a contrariar preceitos expressos na Constituição Federal e mencionados em seu artigo 7.º, n.º VII. (Representações ns. 94 e 130).

### HISTÓRICO

Para melhor compreensão do assunto, permito-me expor, sucintamente o histórico da lei n.º 22-51.

Em mensagem datada de 24 de julho do corrente ano, encaminhou o Poder Executivo à Assembléa Legislativa um projeto de lei tendente a reajustar os vencimentos da Magistratura estadual (não contemplada no último aumento dado aos funcionários do Estado), apontando como meios para fazer face às despesas decorrentes do novo aumento, calculado em Cr\$ 3.000.000,00 a renda resultante da reforma da Lei do Sêlo.

Acontece, porém, que foi apresentada, pela bancada pessedista, emenda substitutiva, que, extravasando a proposta inicial do Executivo, não só majorou o aumento solicitado para a Magistratura, como estendeu o benefício a todos os servidores públicos do Estado, ativos e inativos, onerando, assim, o erário público, em mais de sessenta milhões de cruzeiros, anuais, sem atribuir recursos suficientes ao custeio dessa despesa, limitando-se a estatuir: “as despesas decorrentes desta lei correrão por conta

E tendo deixado, dita Assembléa, de observar o citado art. 38 da Constituição do Estado, não pode subsistir a Lei n.º 22, de 1951, contendo tal vício, de vez que a Constituição Federal, no art. 18, preceitua que

Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição”,

não se podendo, portanto, admitir que uma lei estadual subsista quando contrarie disposição expressa da Constituição Estadual ou Federal”. V. fls. 2 dos autos.

Cabendo-me, como relator, processar o feito, solicitei informações da ilustre Assembléa, que as ministrou pela exposição de fls. 60-75:

— A emenda, diz essa informação, “além da extensão aos demais servidores do Estado, visou adaptar o projeto governamental às exigências da Constituição Catarinense, estabelecidas no art. 195:

“Sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade, serão a eles reajustados os proventos da inatividade”.

da arrecadação do presente exercício”, esquecida de que a receita orçamentária se destina, comprometida, a fazer face aos encargos normais da administração.

Não resta dúvida que a Assembléa Legislativa podia emendar o projeto que lhe enviara o Governador, mas tão só com respeito à magistratura, pois só desta éle cuidava.

Ademais, a aludida Assembléa deixou de observar o disposto no art. 38 da Constituição Estadual, que estabelece que

“Nenhum encargo onerará o Tesouro do Estado ou dos Municípios sem a atribuição de recursos suficientes para lhe custear as despesas”,

não havendo proporcionado os recursos suficientes para custear as despesas que teriam de decorrer do aumento de vencimentos objeto da citada Lei n.º 22, do corrente ano, até mesmo com respeito as dos magistrados, pois não atendeu à sugestão do Senhor Governador para a reforma da lei do sêlo, que, segundo a mensagem já referida proporcionaria recursos suficientes, pois traria aumento de renda.

E tendo deixado, dita Assembléa, de observar o citado art. 38 da Constituição do Estado, não pode subsistir a lei n.º 22 de 1951, contendo tal vício, de vez que a Constituição Federal, no art. 18, preceitua que

“Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição”,

não se podendo, portanto, admitir, que uma lei estadual subsista quando contrarie disposição expressa da Constituição Estadual ou da Federal.

Ao Legislativo Catarinense não restava outra solução senão estender a iniciativa a todos os servidores públicos de vez que, na proposição governamental, esquecera-se os inativos, os quais, pelo citado art. 195, seriam obrigatoriamente beneficiados, face ao destino do aumento, proposta com o salutar objetivo de melhorar os baixíssimos padrões de vencimentos dos magistrados.

Ocorre ainda que a legislação vigente, Lei Estadual n. 249, de 12-1-1949 — Estatuto dos Funcionários Estaduais — art. 199 § 4.º, prevê:

“O provento da inatividade não poderá ser superior ao vencimento ou remuneração da atividade, nem inferior a um terço”.

Determinando, pois, a Constituição, que os vencimentos dos inativos sejam obrigatoriamente reajustados sempre que o forem os da atividade e, constituindo os inativos uma classe única, porquanto os cargos públicos são declarados vagos, entre outras razões, pela aposentadoria, de votar-se não era o projeto governamental sem que emendado no sentido de estender aos inativos os benefícios constantes da mensagem do Executivo.

O artigo 57, § 2.º do Regimento Interno da Assembléa, cópia do artigo 6.º, § 5.º, da Constituição do Estado, diz: “Perante a maioria absoluta dos Deputados, dar-se-á início às votações: (Regimento junto).

Orá, a maioria absoluta de trinta e nove (39) não é vinte (20), mas, sim, vinte e um (21), isto é: metade mais um ( $39 \div 2 = 19\frac{1}{2} + 1 = 20\frac{1}{2}$ , que é elevado para 21).

Realmente, outra não é a orientação dos Tribunais, ao definirem o que seja *maioria absoluta*.

Já em setembro de 1937, o Tribunal de Apelação do Distrito Federal ensinava que a *maioria absoluta de vinte e três* (23), número de seus membros, (Decreto n.º 23.320, de 1933) é *treze* (13). (“Revista Forense”, vol. 85, pág. 676).

Mais recentemente, em 30 de janeiro de 1948, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a representação n.º 97, originária do Estado do Piauí, teve a oportunidade de salientar, em memorável julgamento que a *maioria absoluta de onze* (11), número dos Senhores Ministros, é *sete* (7). (“Diário Oficial da União”, n.º 366, de 18 de novembro de 1949).

E não se argumente com o venerando Acórdão do mesmo Egrégio Supremo Tribunal, de 28 de abril de 1949, ao tomar conhecimento da representação n.º 106, do Estado de Goiás, que afirmou ser seis (6) sua maioria absoluta, porque, na oportunidade, em preliminar, decidido foi que o Presidente não tem direito a voto.

Vindo o projeto de lei — calçado na emenda substitutiva, uma vez que a proposta do Executivo fôra rejeitada para sanção governamental, vetei-o por inconstitucional e contrário ao interesse público. (Documento junto).

Devolvido à Assembléa, esta por vinte (20) votos, que tantos eram os deputados presentes, inclusive o Presidente, num total de trinta e nove (39)

Isto sem falar-se na iniciativa ampla e direta aberta à Assembléia pela proposição governamental que contemplava:

- a) os magistrados;
- b) os membros do Ministério Público e
- c) um servidor não pertencente a qualquer das duas citadas classes (V. fls. 62 dos autos).

Procura, em seguida, a informação da Assembléia mostrar que o projeto do Governo era inconveniente, porque oneroso ao Estado — fls. 63; que nos últimos seis anos, foi a magistratura contemplada — fls. 64; que o Governador não apontara o aumento da lei do selo como meio para enfrentar as despesas — fls. 65; que a arrecadação do Estado apresenta um excesso de Cr\$ 100.000.000,00, capazes de acudir ao aumento que a Assembléia determinou; que não era possível distinguir uma classe de servidores do Estado de outras; que aceitando a sugestão do Executivo, a Assembléia nada mais teria feito do que colaborar com S. E. o Sr. Governador — fls. 72.

senhores deputados, — rejeitou o veto, tendo o Presidente da mesma Assembléia, baseado no disposto do art. 29 da Constituição Estadual, promulgado o projeto em tela, o qual assim se converteu na Lei n.º 22, de 5 de outubro de 1951.

Cumpra esclarecer, ainda, que:

- a) o aumento começou a vigorar desde 1.º de julho; e,
- b) a Assembléia Legislativa não votou a majoração do selo solicitada pelo Executivo, para atender às despesas provenientes do aumento de vencimentos da magistratura, orçado em Cr\$ . . . . 3.000.000,00, como já frisei.

#### PRELIMINARMENTE

a) “A Assembléia, ao rejeitar o veto governamental, não tinha número para votação (artigo 57, § 2.º, do Regimento Interno da Assembléia Legislativa, e artigo 6.º, § 5.º, da Constituição do Estado).

Como já ficou dito, dos trinta e nove (39) deputados, de que se compõe a Assembléia Legislativa, somente vinte (20), inclusive o Presidente, compareceram e votaram.

Lapidar o voto proferido, então, pelo eminente Ministro Edgard Costa, (“Diário Oficial da União”, n.º 222, de 27 de setembro de 1951):

“Sr. Presidente, tendo o Tribunal acabado de decidir, por maioria de votos, que o Presidente não vota nas questões cons-

Havendo o sr. Governador requerido autorização para intervir, como assistente, não tive dúvida em atendê-lo, dado o seu manifesto interesse na decisão do pleito. Foram apresentadas, pelo seu advogado, as razões de fls. 423-437. A Assembléia, por sua vez, contestou-as — fls. 441-461. Pronunciou-se o Dr. Procurador Geral a fls. 163, pela seguinte forma: lê.

E' o relatório.

#### VOTO

I — Após prescrever, como regra, que a União não intervirá nos Estados, a Constituição Federal aponta, no art. 7.º, os casos excepcionais que comportam essa medida um de cujos é o de assegurar a observância do princípio da independência e harmonia dos poderes — n.º VII, alínea b. E o art. 8.º parágrafo único dispõe que “no caso do n.º VII, o ato arguido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal, e, se éste a declarar, será decretada a intervenção”. A representação do Sr. Procurador Geral tem, pois, em princípio, visível enquadramento em dispositivos da Const. Federal.

titucionais, salvo em caso de empate, e sendo, assim, dez os membros do Tribunal a votar, dúvida alguma pode subsistir relativamente ao “Quorum” para a declaração de inconstitucionalidade, isto é, seis votos que constituem a maioria absoluta. As decisões do Tribunal invocadas por interessados e lembradas há pouco pelo Sr. Ministro Ribeiro da Costa referiam-se a dez membros, sem o voto do Presidente, daí o terem sido sempre decididas as arguições de inconstitucionalidade por seis votos contra quatro. Nestas condições, decidindo o Tribunal, já agora, que são dez os votantes, dúvida não resta de que a maioria absoluta sendo a metade e mais um, constituída de seis”.

Assim, a Assembléia Legislativa votou sem *quorum*.

b) O projeto de lei vetado, por falta de *quorum* não foi aprovado, mas rejeitado, e não podia, portanto, o Presidente da Assembléia convertê-lo em Lei, promulgando-o.

O veto, como atribuição do Chefe do Executivo, é um freio ou contrapêso aos possíveis excessos do Legislativo. E, para que se não rompam o equilíbrio e a harmonia entre ambos, se o veto de um lado não é absoluto, a sua rejeição exige, por outro, certo “*quorum*” que possa subtraí-la do “império de pequenos grupos dominantes nas Câmaras, de insignificantes maiorias, em assunto de tal relevância.” (BARBALHO, *Com.*, 2.ª ed., pág. 201).

Esse “*quorum*” é, na Constituição do Estado, artigo 27, § 4.º, o da maioria dos membros da Assembléia, “o que equivale dizer: da maioria absoluta.”

II — Atribui-se à lei n.º 22, do Estado de Santa Catarina, haver ferido o princípio de autonomia dos poderes, porque: 1.º pelo art. 27, da Const. daquele Estado — v. fls. 88, competia exclusivamente ao Governador a iniciativa de projetos de lei sobre criação e extinção de cargos e funções estaduais e “fixação dos respectivos estipêndios”. A Assembléa Legislativa entretanto, ao tomar conhecimento da mensagem que elevava vencimentos dos juizes, promotores e do Procurador Geral do Estado, estendeu esse aumento a todos os funcionários ativos e inativos, exorbitando de sua alçada. 2.º — A Assembléa, com essa medida, elevou as despesas do Estado em cêrca de 60 milhões de cruzeiros, desatendendo ao art. 38 da mesma Constituição, que recomenda:

“Nenhum encargo onerará o Tesouro do Estado, sem atribuições de recursos para lhe custear as despesas”.

Além dessas duas arguições, que constam da petição do Dr. Procurador Geral, alega o assistente que o seu veto foi rejeitado, sem o quorum legal da maioria absoluta, que seria, em 39 votantes, de 21, e não de 20, como se deu.

Pelas atas anexas, verifica-se que votaram, rejeitando o veto e aprovando, conseqüentemente, o projeto, vinte (20) dos trinta e nove (39) senhores deputados, isto é, número igual ao dos parlamentares que aprovaram a emenda substitutiva.

Ora, pelo mesmo argumento, já invocado no item anterior, infere-se que, para rejeição do veto, se faziam mister vinte e um (21) votos favoráveis ao projeto, — e não somente vinte (20) que não constituem a maioria absoluta dos trinta e nove (39).

Comprova-se, sem nenhum esforço, que não tendo havido “quorum”, não foi o veto rejeitado nem o projeto aprovado; pelo que, o Presidente da Assembléa Legislativa não podia, como o fez, promulgá-lo, convertendo-o em lei. E, em o fazendo, praticou ato nulo.

#### QUANTO AO MÉRITO

a) Nenhum encargo onerará o Tesouro do Estado, sem atribuição de recursos para lhe custear as despesas. (Artigo 38 da Constituição estadual).

Ao estatuir a lei n.º 22-51, em seu artigo 7.º, que as despesas dela decorrentes seriam atendidas com a arrecadação do exercício, firmou a sua própria sentença.

Realmente, é princípio comezinho, em matéria de finanças, que a arrecadação prevista em um orçamento — que é por excelência lei de meios e ânua — já está comprometida com a administração normal do Estado. Em um orçamento equilibrado como o do exercício de 1951 (Cr\$ 234.000.000,00, de arrecadação orçada, para igual despesa fixada), não é possível, sem a

III — Examinemos a primeira questão: ter a Assembléa, com a emenda ampliativa, invadido os limites de ação do Governador, a quem cabia a iniciativa de propôr a majoração de vencimentos dos funcionários públicos.

O poder de emendar é corolário do poder de iniciativa. A emenda, diz Carré de Malberg, não é senão “una nueva iniciativa, que se injerta sobre una iniciativa anterior” — *Theoria General del Estado*, trad. esp. pág. 354.

Outros autores, com palavras diversas, secundam êste conceito. “L’emendamento è una forma de iniciativa” — Miceli, *Diritto Costituzionale*, pág. 791. E Egène Pierre: “Le droit d’amendement est le corrolaire du droit général d’initiative. L’amendement se distingue de la proposition en ce qu’il n’a pas comme celle-ci, le pouvoir de faire naitre une question nouvelle”. *V. Droit Politique Electoral et Parlamentaire*, n.º 696.

Se a emenda é “uma forma de iniciativa”, um “corolário” da iniciativa, “o próprio direito de iniciativa”, já se vê que onde falta a competência para a iniciativa falta competência para emendar. E se acaso a reconhecermos, há de ser em limites que não desvirtuem o poder privativo. E’ o que diz positivamente Lafferrière:

“Etant un droit d’initiative, le droit d’amendement, en principe, existe

criação de novas fontes de renda, introduzir-se um encargo que atinge a cifra de Cr\$ 30.000.000,00 em seis meses.

A majoração de qualquer despesa deve, por força de imperativo constitucional, seguir-se a consignação de novos meios e recursos para a sua cobertura.

Mas a Assembléa Legislativa, por sua precária maioria, não só onerou o erário público, com uma sobrecarga superior a Cr\$ 60.000.000,00 (no orçamento de Cr\$ 319.000.000,00 para 1952), como deixou de indicar e, mesmo, obstinadamente, negou os meios necessários para essa despesa.

b) Substituindo, integralmente, como o fez a Assembléa Legislativa, a proposta inicial do Executivo, de modo que dela nada restasse, exorbitou ferindo o princípio da independência e da harmonia dos Poderes, uma vez que a iniciativa do aumento de estipêndio é privativa do Governador (artigo 27, III, da Constituição Estadual), tornando pertinente a presente solução (artigo 7, n.º VII, letra b, e art. 8.º, parágrafo único, da Constituição Federal).

Com efeito, compete, privativamente, ao Governador a iniciativa dos projetos de lei sobre:

- I — .....
- II — .....
- III — a criação e extinção de cargos e funções estaduais e fixação e alteração dos respectivos estipêndios (art. 27, da Constituição do Estado).

É fora de dúvida que a competência para a iniciativa de leis não afeta a competência para emendas.

dans la même mesure. Qui a l'initiative a le droit d'amendement. Logiquement, qui n'a pas le droit d'initiative n'a pas non plus le droit d'amendement" V. *Manuel de Droit Constitutionnel*, pág. 1.003.

A Assembléa do Estado de Santa Catarina, emendando a proposta governamental, o fez em termos amplíssimos onde se majoravam vencimentos para três classes de servidores apenas — juizes, promotores e Procurador Geral — e a os elevou para o funcionalismo todo. Não lhe era lícito fazê-lo. Excedeu-se. Podia a Assembléa aprovar ou rejeitar o projeto. Afirma-se que era gravoso ao Estado — repelisse-o. Podia consertá-lo quanto à forma. Podia mesmo estendê-lo se essa extensão fôsse consequência fatal, iniludível, de dispositivos constitucionais. Por exemplo: se o projeto não consignasse aumento para os promotores, que, estão, neste particular, ligados, à sorte dos juizes. Mas torná-lo compreensivo de todos os servidores, ativos e inativos, sob pretexto de que, todos êles, pela depreciação da moeda, necessitavam dêsse amparo, foi um atentado à prerrogativa de outro Poder.

A mensagem governamental não invocara sequer elevação do custo da vida, como justificativa do projeto, mas a "flagrante disparidade entre os vencimentos da magistratura catarinense e os das demais unidades da Federal" — v. fls. 19.

Segundo AURELINO LEAL, *Teoria e Prática da Constituição Brasileira*, artigo 29, página 436:

"O direito de iniciativa do Executivo finda, legalmente, com a apresentação do projeto. Daí em diante, êle pertence ao Congresso, que o aceitará, ou não, soberanamente. Somente por intermédio de seus amigos o Governo poderá influir neste ou naquele sentido. Juridicamente, nunca. A colaboração do Executivo limita-se à redação do projeto e à sua apresentação à Câmara."

E, mais adiante, na citada obra, comentando o jurista o artigo 39 da Constituição de 1891, a páginas 868, diz:

"No direito de iniciativa parlamentar, compreende-se o direito de emenda. É mesmo uma palavra pertencente, segundo LOUIS MICHON, à linguagem do direito constitucional".

"O direito de iniciativa, pertencente aos deputados e senadores, compreende naturalmente o direito de emenda, isto é, o direito de propor modificações parciais aos projetos do Governo ou às proposições parlamentares." (DQUIRT, *Traité*, Vol. II, pág. 355).

NESTOR MASSENA, em brilhante artigo intitulado "Direito Parlamentar", publicado no "Jornal do Comércio", de 7 do corrente, diz que:

"Vistos por esta forma êste problema nos seus exatos e justos termos, suscita-se a questão de saber até que ponto vai a

Nem a emenda da Assembléa se ateve aos inativos de iguais classes — juizes, promotores e procuradores, o que seria, talvez, defensável, mas ampliou os favores aos ativos e inativos de tôdas as classes e carreiras.

Sustenta, todavia, a ilustre Assembléa, que tendo o Governô tomado a iniciativa de propôr alteração de vencimentos, não estava mais a Assembléa adstrita aos termos do projeto governamental podendo alterá-lo, modificá-lo, ou ampliá-lo. "O privilégio da competência exclusiva constitucionalmente atribuída ao Governador diz respeito tão somente à iniciativa do projeto, o que significa que na ausência dessa iniciativa, a Assembléa não poderá cogitar da matéria ou procurar regulá-la em projeto originado de seu próprio seio. Tomada, porém, a iniciativa pelo Governador, restauram-se em tôda a sua plenitude, quanto à matéria em questão, as funções legislativas da Assembléa, cujo exercício a Constituição limitou tão somente e de modo exclusivo ao seu termo inicial".

A prevalecer esta exegese, não poderia nunca o Executivo propôr aumento de vencimento de qualquer funcionário, ainda que ocupante de modesto lugar na escala burocrática, porque, com essa só medida, daria ensanchas ao Legislativo para, a seu talante, tocar nos vencimentos gerais dos funcionários e uma despesa de alguns cruzeiros se iria converter num excesso de muitos milhões.

competência das Câmaras para emendar proposições legislativas de iniciativa de outro Poder. Essa questão acha-se resolvida, em linhas gerais, para tôda e qualquer proposição, nos regimentos internos das Câmaras legislativas, de acôrdo com a lição de JOÃO BARBALHO, ao comentar o artigo 39 da Constituição de 1891".

O regimento interno da Assembléa Legislativa de Santa Catarina estabelece, no artigo 105:

"Não serão aceitas emendas ou substitutivos que contêmham matérias, ou disposições, que não sejam rigorosamente pertinentes ao enunciado da proposição. Se a emenda se afastar dêste preceito, será devolvida ao autor, para apresentá-la, se assim julgar conveniente, como projeto".

Já na república romana, a *Lex Caerilia Didia* vedava a inclusão, em lei, de disposição que não tivesse correlação com o seu objetivo: e nos Estados Unidos foram vedados os "riders".

JOÃO BARBALHO, como esclarece NESTOR MASSENA, ao comentar o art. 39 da Constituição de 1891, advertia:

"Emenda é correção de defeito ou falta, supõe a existência, a vigência do que é emendado, como a supõe igualmente a *modificação* ou a *alteração*, as quais não existem de per si, senão com o próprio objeto modificado ou alterado".

Apela-se para os precedentes da França, da Itália e dos Estados Unidos. Nesses países, argumenta-se, embora se mantivesse igualdade entre a Câmara e o Senado, relativamente à iniciativa e elaboração das leis, estipulava-se prioridade para a Câmara em matéria de leis financeiras. O Senado podia, entretanto livremente as emendar, deixando o privilégio da Câmara restrito a simples iniciativa. Examinemos o valor de tais precedentes. A Constituição francesa de 1875, de fato, determinava que as leis sobre finanças deveriam ter iniciativa nas Câmaras, sendo, em seguida, submetidas à consideração do Senado. Sobre a atitude deste havia três correntes de opiniões: para uns, somente podia o Senado aceitá-las ou repeli-las, não lhe sendo permitido emendá-las; para outros, vedado era apenas introduzir novos créditos, mas tolerava-se que diminuísse despesas. Outros sustentavam a faculdade ampla de emendas, reduzindo a iniciativa à prioridade na discussão. Admitamos, ad argumentandum, tenha prevalecido esta corrente. Que razões a justificavam?

O histórico da lei o esclarece. A prática de terem início na Câmara os projetos de leis financeiras é de origem inglesa — (v. ESMEIN, *Droit Const.*, vol. 2.º, pág. 471, in fine). Na Inglaterra a Câmara dos Comuns é eletiva. A dos Lords, aristocrática.

“Ora, ninguém dirá que emendar, modificar ou alterar por emenda, é por inteiramente de parte o projeto e fazer outro novo em lugar dele.

“Assim — continua o articulista, — a competência do Congresso para exercer as atribuições do Poder Legislativo, limitado pela iniciativa privativa do Presidente da República ou dos Tribunais Federais (no caso do Governador), não se restringem, nessa hipótese, senão por essa iniciativa; e não pode, também, restringir essa atribuição do outro poder. Assim se hão de conciliar essa e aquelas atribuições, entre as quais a de emendar as proposições legislativas de qualquer iniciativa.

Desde que haja iniciativa de projeto de lei por parte do Governador, as modificações que, por ventura, tiverem de fazer-se nesse projeto, na Assembléa, não-de limitar-se ao objeto imediato da iniciativa, não a extrapolando naquilo que seja usurpação da atribuição de iniciativa do outro Poder.

É lícito de conseguinte, modificar a proposição de iniciativa do Governador, por meio de emendas supressivas, substitutivas, aditivas, ou modificativas — desde que se não ultrapasse seu completo diagrama. Isso quer dizer que se não pode legislar, nessa proposição, sobre outra matéria a ela completamente estranha, ou dela inteiramente diversa.

Para exemplificar: se essa iniciativa fôr sobre aumento de vencimentos — que é o caso em tela, — não pode esse aumento alargar-se a outros serviços, além dos referidos na proposta.

É mister, na prática, em face do texto constitucional, e para resguardá-lo, não prejudicar a competência de iniciativa de outro Poder, como a privativa de emendar do Poder Legislativo.

Achou-se que as leis que agravam os impostos ou aumentam as despesas do Estado, interessando particularmente ao povo, pelos seus representantes, ou deputados, é que deveriam ser promovidas. A Câmara dos Comuns compete, porisso, a iniciativa dessas leis, que não podem jamais ser emendadas pela Câmara dos Lords. A França acolheu o instituto, mas nesse país, as duas Câmaras eram eletivas e porisso o Senado não se conformou nunca com o privilégio outorgado à outra Câmara, e com razão: o motivo que o justificava na Inglaterra não existia na França. Veja-se ESMEIN: “Elles ont purement admis la priorité, en matière de lois de finances, au profit de la Chambre des députés. La pratique anglaise repose, non seulement sur cette idée que toutes les lois de finances diffèrent profondément, dans leur nature, des lois ordinaires, mais encore sur cette autre idée que le pouvoir de consentir les subsides, qu’elles contiennent, n’appartient qu’à la Chambre populaire; et cette derrière thèse n’ia pu se faire recevoir et se maintenir que grâce à la composition aristocratique et héréditaire de la Chambre des Lords celle-ci ne peut se faire accepter comme le véritable représentant des contribuables. Mais là ou les deux Assemblées sont électives, et surtout lorsqu’elles ont l’une et l’autre à la base le suffrage universel, il n’y a plus aucune raison pour établir entre elles aucune différence fondamentale, relativement au vote des lois de finances pas

Em suma, e afinal: a competência de iniciativa não posterga, ou prejudica, a de elaborar a lei: nem essa pode sacrificar aquela.

c) A Lei n.º 22-51, atentou contra o artigo 18 da Constituição Federal, em desrespeitando o artigo 38 da Carta Estadual.

Em verdade, a Lei n.º 22-51 atenta contra o princípio expresso da Constituição Federal (artigo 18), uma vez que, desrespeitando o artigo 38 da Carta Estadual, onerou o Tesouro com o encargo do aumento geral de vencimentos, sem proporcionar os recursos suficientes para custear as despesas que de tal aumento haveriam de decorrer.

Ora, o citado artigo 18 estabelece que “cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar”. E a Constituição catarinense foi, como já acentuei, desobedecida, flagrantemente, com a violação do preceito estabelecido no já mencionado no artigo 38.

Pelo exposto, se conclui que a Lei n.º 22-51, da Assembléa Legislativa do Estado de Santa Catarina, é inconstitucional, justificando-se, desse jeito, o pedido, que ora tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência, no sentido de, em representação, fazer presente ao Egrégio Supremo Tribunal Federal, para que se digne declarar essa inconstitucionalidade, segundo o processo previsto no artigo 8, parágrafo único da Constituição Federal e em consonância com a jurisprudência da mais alta Corte de Justiça da República.

E, na oportunidade, honra-me reiterar a Vossa Excelência os protestos da minha mais alta estima e distinta consideração. — Irineu Bornhausen, Governador.

plus que pour l'exercice du pouvoir législatif ordinaire". V. *Eléments de Droit Constitutionnel*, vol. 2.<sup>o</sup>, pág. 473.

Igualmente nos Estados Unidos, onde o direito de apresentar emendas é defendido, nos mesmos termos, por Story, *Commentaries* § 896. E também da Itália, veja-se Mohrhoff — *Diritto e Procedura Parlamentare*, pág. 324.

Tais razões de ordem política que influíram na atitude do Senado, em diversos países, para o efeito de lhe ser reconhecida a liberdade irrestrita de emendar, nada tem que vêr com a limitação imposta aos parlamentares de tomar iniciativa de despesas, limitação que foi determinada por motivos muito diferentes. Lá, tudo é, de fato, questão de prioridade, porque as duas Câmaras, em doutrina, poderiam ter as mesmas atribuições. Aqui, não. Não é prioridade que se disputa. É a vigilância de uma prerrogativa de que dependem as boas finanças da nação.

O preceito surgiu também na Inglaterra — e este é o único ponto de semelhança com o caso precedente — consagrado no Regulamento da Câmara dos Comuns, para, explicou Anson, defender o contribuinte contra a benevolência accidental de uma Câmara trabalhada pela eloquência de algum *private member*. A Const. Australiana e a Canadense adotaram o preceito, exigindo, para leis dessa natureza, proposta do Governador.

Comentando, diz Esmein: "Le mal auquel ces règles tendent à remédier s'est fait sentir chez nous avec une intensité particulière, car il semble que ce soit un mal endémique des démocraties. L'initiative des députés, inspirée d'ailleurs le plus souvent par des idées généreuses, et se faisant jour surtout par des amendements au budget des dépenses, est sûrement une des causes principales de l'augmentation progressive de nos dépenses publiques". V. *Ob. cit.*, vol. 2, pág. 480.

Com tal pressuposto, foram na França publicadas várias leis tendentes a reprimir a liberdade da Assembléa, neste particular, despertando gerais aplausos.

"Il est indispensable, diz Duguit, que le droit d'initiative appartienne au gouvernement. C'est lui qui est l'organe dirigeant par excellence dans l'état; c'est lui qui connaît surtout les besoins du pays, les difficultés auxquelles il faut parer; c'est donc lui qui, mieux que personne, peut savoir quels projets doivent être soumis au parlement" (*Traité de Droit Constitutionnel*, vol. 4.<sup>o</sup>, § 26).

Na Itália, Pergolesi: "In effetti la iniziativa governativa è di gran lunga prelaventi, anche nelle altre materie, in confronto a quella di altri organi, perchè il Governo ha la maggiore possibilità di avvertire i bisogni della Nazione e di conoscere quali siano i mezzi più adeguati al soddisfacimento di essi, ed inoltre rientra nel suo compito di attuazione del proprio indirizzo o programma politico di preparare disegni legislativi" (V. *Diritto Costituzionale*, § 53).

Entre nós, Veiga Filho, escrevendo em pleno regime da liberal constituição de 1891, assim se exprimia, no seu *Manual da Ciência das Finanças*: "A prerrogativa do poder legislativo de examinar, discutir, aprovar ou recusar quaisquer projetos, relativos à despesa pública, têm sido lembradas as seguintes limitações: a) direito privativo do poder executivo para propôr toda e

qualquer despesa; b) proibição ao parlamento de aumentar a despesa proposta por aquêde poder. A espantosa e continua progressão dos orçamentos públicos e a conseqüente agravação de impostos sugeriram as medidas indicadas; como meio eficaz, na frase de Jules Roche, de se deter ou por paradeiro ao furor da onda crescente da despesa pública", § 22. E mais adiante: "São incontestáveis os grandes benefícios que adviam ao nosso país da adoção da prática inglesa de competir ao poder executivo a iniciativa da despesa pública. Implantado esse benéfico regime, não mais se presenciará o fato das coligações de diversos grupos parlamentares, para fazerem triunfar, pelo esforço combinado, projetos de despesa que de outro modo não seriam convertidos em lei".

Acorde com esses princípios, a Const. Federal de 34, no art. 41 § 2.<sup>o</sup>, reservava ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que aumentassem vencimentos de funcionários ou criassem empregos em serviços já organizados, artigo que foi reproduzido com ligeira transposição de palavras, pelo § 2.<sup>o</sup>, do art. 67, da Const. vigente, fonte, evidentemente, do art. 27, da Constituição do Estado de Santa Catarina, que ora estamos aplicando.

Os comentadores da nossa Constituição não têm feito especial referência a esse §, salvo Themistocles Cavalcanti, que lhe dá relativo elastério, ainda assim bem menor do que o defendido, para o art. 27 da Const. estadual, pela Assembléa de Santa Catarina. Parece-me, no entanto, que qualquer interpretação extensiva, em prol do Legislativo, viria desviar a finalidade da lei, que é, repitamos, habilitar o executivo a ter mão no orçamento, impedindo se despenhe o Estado no resvaladouro dos gastos.

Vem ao justo aquêde ensinamento de Black, segundo o qual se duas interpretações se defrontam, se há de dar preferência à que realiza melhor o fim da lei: "Every statute is to be construed with reference to its intended scope and the purpose of the legislature in enacting it; and where the language used is ambiguous, or admits of more than one meaning, it is to be taken in such a sense as will conform to the scope of the act and carry out the purpose of the statute" V. *On Interpretation of Laws*, n. 33.

IV — O acolhimento à 1.<sup>a</sup> arguição quase torna sem interesse discutir a segunda — não haver sido consignada verba especial para a despesa decorrente do substitutivo. Todavia, não será demasiado acrescentar que também esta increpação procede. Não bastava dizer a lei, como o fêz, que a despesa correria "por conta da arrecadação do presente exercício". Tôdas as despesas correm por conta da arrecadação. Cumpria fossem abertas verbas especiais, maximé estando em meio à execução o orçamento. A lei entraria em vigor desde logo — outubro de 1951. O orçamento fôra aprovado no ano precedente. Logo, a lei votada, também neste passo, não obedeceu à regra estipulada na Const. do Estado.

V — E, finalmente, discutamos a terceira tése, que diz respeito à inconstitucionalidade da lei, por vício formal — não ter havido maioria absoluta na sua aprovação. Em 39 votantes, maioria absoluta seria de 21, e não de 20, pretende o Sr. Governador.

Neste ponto, não lhe assiste razão. Por vêzes em leis, em regimentos ou em livros de doutrina, se define maioria absoluta como a representada pela me-

tade mais um. E' definição imperfeita. Não satisfaz se o número é impar. Melhor nos parece esta outra: maioria absoluta é a representada pelo número imediatamente superior à metade. É o conceito de Duguit: "Si le nombre des votants est un nombre pair, la majorité absolue est la moitié plus un de ce nombre. Si les votants sont en nombre impair, la majorité absolue est la majorité absolue du nombre pair immédiatement au-dessous: la majorité absolue de 1.001 est 501; et 501 est aussi la majorité absolue de 1.000" (V. *Traité de Droit Constitutionnel*, vol. 4.º, pág. 91).

E' o de Giuseppe Messina, em artigo *Maggioranza* no *Dizionario di Diritto Privato de Scialoja*.

E' o que predomina nas apurações eleitorais americanas — V. *Dictionary of Social and Political Sciences, cap. Suffragios*. E' também o de Carlos Maximiliano, apoiado na autoridade de Racioppi e Brunelli. E é o critério mais justo. O outro, o da metade mais um, nos números impares, faz prevalecer a vontade da minoria sobre a da maioria, como ocorreria, no caso em debate, se houvesse predominado a votação dos 19 deputados, que apoiaram o veto, contra a dos 20, que o rejeitaram.

Em conclusão: tendo por fundadas as duas primeiras arguições, posto haja repellido a última, entendo que a lei n.º 22, do Estado de Santa Catarina violou o princípio da independência e harmonia dos poderes, prescrito no art. 7.º n.º VII, letra b, da Constituição Federal, e, por isso defiro a representação do Sr. Dr. Procurador Geral da República.

O Sr. Ministro Afrânio da Costa — Sr. Presidente, desde que a Constituição de Santa Catarina atribuiu ao governador em seu art. 27, a iniciativa para aumento e fixação dos estípedios do funcionalismo público, não podia a Assembléa do Estado ampliar suas atribuições em detrimento daquele, sem atentar contra o princípio da harmonia dos poderes.

Aliás, tal iniciativa é inegavelmente indispensável ao controle da administração, para que ela possa atender ao interesse público e se exerça em proveito geral.

Penetrando na estruturação dos poderes políticos, disciplinou a Constituição do exercício da autoridade de cada um, evitando desbordamentos perniciosos às finanças públicas.

A vingar o precedente seriam os projetos similares apenas um pretexto para que a Assembléa se investisse de uma prerrogativa que a Constituição não lhe atribui, e mais que isso fazendo tábua rasa de um dispositivo expresso em matéria de competência.

A previsão da receita e despesa cabe ao Poder Executivo que, mais que qualquer outro, tem sob os olhos todos os elementos de observação indispensáveis. A arrecadação e a despesa se desenvolvem sob suas vistas.

Assim, se a proposta do Governo mandando aumentar os vencimentos dos magistrados, fazia correr à conta do *superavit*, esse aumento, é que a previsão governamental isso autorizava. Daí a incluir no mesmo fundo financeiro aumento para todos os funcionários, a distância é imensa.

Ficou o Poder Executivo sem elementos para atender à despesa que lhe foi imposta na emenda oferecida ao projeto pela Assembléa.

Com este ligeiro adinículo no brilhante voto do eminente Ministro Relator, estou de pleno acôrdo com S. Exa. e declaro inconstitucional a lei.

O Sr. Ministro Abner de Vasconcelos — Sr. Presidente, apesar do voto brilhante e jurídico do eminente Ministro Relator, configurando o caso em todos os seus aspectos, quero destacar apenas o § 2.º do art. 67 da Constituição, ponto saliente da razão de ser da representação.

A Constituição, seguindo, aliás, o exemplo da de 1934, limitou a liberdade do Poder Legislativo no sentido da iniciativa das medidas tendentes ao aumento de despesas. O país já estava acostumado aos grandes deficits orçamentários, acarretando graves prejuízos aos interesses nacionais, perturbando a política econômica do país, que vivia, constantemente, a recorrer a empréstimos externos, visando normalizar suas finanças internas.

O legislador de 1946 entendeu que essa providência era salutar aos nossos princípios e o constituinte, que é o legislador supremo, limitou a liberdade do Legislativo de poder decidir a respeito. Atribuiu ao Executivo o controle das finanças públicas, a fim de que melhor pudesse administrar, tendo em vista os interesses nacionais e a realização da felicidade do nosso povo.

Essa limitação não corresponde senão a um dos élos da interdependência dos Poderes. Assim, com essa restrição constitucional, o Poder Executivo faz sua proposta e o Legislativo tem que a analisar exclusivamente como ela é formulada, sem poder ampliá-la de modo a tornar as despesas excessivas, comprometendo o orçamento, exorbitando dos mandamentos constitucionais relativos à harmonia dos poderes.

Não há dúvida que o aumento proposto para a Magistratura não pode ser pôsto no mesmo equilíbrio com o aumento de todos os funcionários civis. A proposta limitou-se aos membros de um dos Poderes Constitucionais, com despesa limitada e para ela o Executivo, segundo ouvi do eminente Ministro Relator, apresentou a fonte arrecadadora. Entretanto, disse da tribuna o eminente jurista consulto — Dr. Francisco Campos, que havia *superavit*. Mas essa circunstância não autoriza a medida do Legislativo. Se *superavit* existe, podia estar êle destinado a outras providências de interesse geral, que viessem atender ao ponto de vista da administração pública e não para justificar o excesso do Legislativo.

Incontestavelmente, como bem salientou o eminente Ministro Mário Guimarães, o Legislativo se excedeu e assim violou o art. 27, dando lugar à legitimidade da representação.

Com estas ligeiras considerações, estou de perfeito acôrdo com o eminente Ministro Relator.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Sr. Presidente, três são as razões invocadas na presente representação contra a lei estadual em debate. Vou começar pela última, que é a de que não teria ocorrido maioria absoluta para a rejeição do veto do Governador. Não tenho dúvida alguma que a maioria absoluta de 39 é 20. Tratando-se de votantes em número ímpar, a maioria absoluta é a mesma do número par imediatamente inferior. Já neste sentido tenho aqui votado. Também rejeito a increpação de que a lei não indicou a fonte da receita ou a fonte de recursos para fazer face ao aumento de

despesa. Indicou, sim. Disse que o aumento de despesa devia ser coberto pela receita arrecadada, que o fôra em muito mais do que o previsto no orçamento. E, o que é mais: indicou como fonte de recursos a mesma que havia indicado o próprio chefe do Executivo estadual, isto é, o *superavit* da receita, a ser utilizado mediante créditos suplementares.

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Permita V. Excia. um esclarecimento: não é bem este o ponto, porque a proposta do Executivo propunha um aumento da lei do selo para fazer face à despesa.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Mas na mensagem não se dizia isto. Só mais tarde, é que o Chefe do Executivo estadual declarou que pretendia cobrar essa despesa com a revisão da lei do selo. Na proposta, porém, falava em cobertura da despesa mediante créditos suplementares sobre a receita arrecadada. Portanto, a indicação de fonte da receita era a mesma.

Agora, Sr. Presidente, resta a questão central, nuclear, de que cogita a representação. Entendo que o art. 27 da Constituição catarinense, que reproduz, se não na forma, pelo menos no fundo dispositivo da Constituição Federal, exerce uma função frenadora ao predomínio ou arbítrio do poder legislferante. Não exige, apenas, como muito bem acentuou no seu brilhante voto o eminente Sr. Ministro Relator, simples *prioridade* da proposta do poder executivo, idêntica à primazia que, no regime bi-cameral, cabe a uma das casas do Congresso no tocante a certos projetos. Não; aqui se exige uma iniciativa condicionante e particularizada, referente não só à apresentação da proposta como ao seu conteúdo.

Entre outros assuntos a que devem ser atinentes os projetos cuja iniciativa cabe ao Poder Executivo, figura o do aumento de vencimentos. Estaria, sem dúvida, inteiramente burlado o preceito constitucional se se permitisse ao poder legislativo um maior aumento do que o proposto pelo executivo. Estaria totalmente elidida a finalidade do preceito, qual a de evitar que o legislativo, não conhecendo, realmente, como conhece o executivo, as forças do erário público, as probabilidades da receita, ou as possibilidades de grangeio do numerário, pudesse estabelecer um tal aumento de despesa que colocasse o tesouro em pânico, na impossibilidade prática de poder arrostar com esse acréscimo de passivo. Pode a Câmara, pode a *legis latio* emendar a proposta ou anteprojeto do executivo, mas dentro da sua própria lógica, como um corolário necessário dos próprios critérios adotados pela proposta, e, notadamente, dentro do provável algarismo máximo indicado pelo Poder Executivo relativamente às fontes de cobertura.

Nada disso ocorreu no caso vertente. A extensão ao funcionalismo público em geral do aumento proposto para os magistrados e membros do Ministério Público não era um corolário necessário da proposta governamental. Várias são as condições que reclamam um tratamento diferente entre os membros da magistratura e do Ministério Público e os funcionários em geral. Sem querer tocar em outros pontos, bastaria que se destacasse o seguinte: os magistrados e membros do Ministério Público estão obrigados à constante aquisição, por conta própria, de livros que os aparelhem para o exato exercício de suas funções, que os coloquem ao nível da evolução jurídica, e isso importa despesas de grande vulto, e mesmo, algumas vezes, arrasadoras. Basta este

fato para que se não possa exigir uma igualdade de tratamento entre os juizes e promotores e os funcionários publicos em geral. Tal igualdade redundaria numa iníqua desigualdade.

Por outro lado, admitir que o legislativo faça acréscimo ao aumento proposto pelo executivo, é evidentemente atribuir àquele a iniciativa que a Constituição proibe. Quanto a esses acréscimos, evidentemente interfere a iniciativa do legislativo, que o preceito constitucional proibe. Como precisamente acentuou, no seu erudito e notável voto, o Sr. Ministro Relator, não há direito de emenda onde não há direito de iniciativa. A entender-se de outro modo, estaria rompido o freio imposto pelo dispositivo da lei fundamental.

Conhece-se a razão desse dispositivo, que a Constituição de Santa Catarina copiou da Constituição Federal: é evitar o *jubileu de indulgências* a que por vezes, no passado, se entregava o Poder Legislativo, sem cuidar das possibilidades do Tesouro, sem indagar das condições financeiras, ainda quando desfavoráveis, em que se achasse o Estado. E, então, se cuidou de criar esse entrave, esse contra-peso à autonomia do legislativo. O executivo, que conhece de perto quais as possibilidades do Tesouro e as necessidades reais da Administração; que conhece o que se pode dar, em face da capacidade de tal ou qual imposto ou de tal ou qual verba; o executivo que, para usarmos uma linguagem pitoresca, *sabe onde dói o calo*, e o que se pode fazer, no limite da realidade, para remediar; o mal foi erigido, neste particular, em controlador do legislativo. Ora, essa finalidade, esse objetivo do preceito constitucional, que não pode deixar de ser interpretado dentro da sua função teleológica, estaria inquestionavelmente cancelado, se fôsse permitido ao poder legislativo entregar-se, de novo, aos excessos de liberalidade com sacrifício do erário público. De nada teria valido o impecilio criado pela Constituição, que atendeu a uma lição, a uma longa e alarmante lição da experiência. Não é a primeira vez que me manifesto contra o subterfúgio com que se tem enganado o preceito constitucional em questão. Já de outra feita, quando foi de uma criação de varas na Justiça local, tendo a proposta do Poder Executivo limitado o número dessas varas a 6, a Câmara dos Deputados, com apoio do Senado, emendou o projeto, aumentando para 9 o número dessas Varas. Como membro, que era então do Tribunal de Justiça local, tive ensejo de, em sessão plenária, declarar a minha estranheza quanto ao que eu reputava um indisfarçável desrespeito à Constituição.

Assim, estou sendo fiel a mim mesmo, neste momento, ao reconhecer, positivamente, a inconstitucionalidade da lei catarinense n.º 22, porque, desatendendo a um preceito de ordem constitucional sobre interdependência de poderes, quebrou a harmonia entre estes, traduzindo uma incursão do legislativo na órbita do executivo.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Sr. Presidente, o eminente Sr. Ministro Nelson Hungria salientou que três são os fundamentos da presente alegação de inconstitucionalidade. Como S. Exa., também começarei a examinar a espécie pelo último e o faço porque considero este terceiro fundamento prejudicial dos demais.

Trata-se de vício formal na elaboração da lei. Acolhido este fundamento, os outros estão prejudicados. Ora, eu, data vênha dos que se manifestaram em sentido contrário, acolho este terceiro fundamento porque neste sentido tem sido o meu pensamento, não só no Supremo Tribunal Federal, como no Tribunal Superior Eleitoral, a que tive honra de pertencer. Reconheço que a quase unanimidade dos doutrinadores proclamam que a maioria absoluta de um parlamento ou de um colégio judiciário é alcançada desde que se verifique o pronunciamento de mais de metade dos integrantes, em se tratando de número ímpar de votantes. Mas, apesar de ter visto inúmeros autores sustentando esta doutrina, eu não me convenci da sua justeza. No sentido contrário, isto é, no sentido do ponto de vista que eu adoto, poderei invocar, apenas, três precedentes: o do Regimento Interno do antigo Senado Francês; o do antigo Regimento do Senado Brasileiro, comentado pelo ilustre jurista que foi o Conselheiro Afonso Pena; e é o entendimento seguido na Câmara dos Representantes dos Estados Unidos. Nessas três corporações exigia-se e exige-se, para que se caracterize a maioria absoluta, metade mais um, ainda que seja ímpar o número de integrantes a deliberar. Disse que não me convenci daquele outro entendimento, ou da sua justeza porque formulo um argumento que, a meu ver, destrói qualquer outra objeção; e é o seguinte: que é um voto nos Parla-mentos ou nos Tribunais? Trata-se, evidentemente, de um pronunciamento decorrente do entendimento e da vontade de um integrante dessas corporações. Não pode haver voto sem que haja uma pessoa que manifesta o seu pensamento. Não havendo uma unidade, não há voto. Ora, aplicando este enten- dimento, esta doutrina, ao caso corrente, verifica-se que, na Assembléa legis- lativa de Santa Catarina, tomaram parte na votação trinta e nove representa- tes. Qual seria a maioria absoluta? Sustenta-se — e eminentes juizes já vo- taram acolhendo esta orientação, — que a maioria absoluta de trinta e nove é vinte e não vinte e um. Mas esquecem-se de que estão igualando a maioria absoluta à simples maioria. Qual seria a simples maioria de trinta e nove? Seria vinte. Qual é, então, a maioria absoluta? Não pode ser vinte porque se igualaria à simples maioria.

O Sr. *Ministro Mário Guimarães* (Relator) — A maioria de trinta e nove podia não ser dezenove, nem vinte, se houvesse três candidatos.

O Sr. *Ministro Rocha Laguna* — Trata-se de votação de uma lei, não de escolha de candidatos para um cargo. Em trinta e nove deputados, vinte foram num sentido: dezenove, noutro. Neste caso, igualar-se-iam a maioria absoluta e a maioria simples. Não o posso compreender porque, evidente- mente, a metade trinta e nove seria 19,5. Ora, como já se disse no me- morial aqui distribuído, não se pode dividir um deputado ao meio; logo, tem-se de computar mais uma unidade, mesmo porque — aí é a razão determinante — não se consegue mais um voto sem mais uma unidade, pois que, não havendo mais de uma unidade, isto é, mais uma pessoa que dê o seu pronunciamento sobre determinada questão, não há um voto além da metade dos integrantes. E' indispensável a presença de metade mais um, ainda que seja ímpar o nú- mero de votantes, não bastando o pronunciamento de mais de metade. Este é o entendimento que tenho sempre adotado e a que me mantenho fiel.

Acolhido este fundamento, os outros dois estão prejudicados. A lei se revestiu de um vício formal porquanto o número de votantes que repeliram o voto não foi suficiente para que se verificasse o pronunciamento daquela cor- poração política. Acolho assim a conclusão do eminente Sr. Ministro Relator.

O Sr. *Ministro Ribeiro da Costa* — Sr. Presidente, a matéria, por assim dizer, está esgotada. Falaram na tribuna o ilustre representante do Governo do Estado de Santa Catarina e, em seguida, o eminente jurista Dr. Francisco Campos, secundado pelo Sr. Dr. Procurador Geral da República. No seu voto minucioso, pormenorizado, esclarecido, em que se condensa a doutrina mais moderna sobre o assunto, o eminente Sr. Ministro Relator esgotou, a meu ver, totalmente, a questão. Apenas, cabe se dizer ao Tribunal que, alguns anos atrás, debateu o Tribunal Superior Eleitoral o tema ora trazido à apre- ciação da Côrte Suprema, de sorte que tenho meu ponto de vista já empen- hado sobre a matéria. Discutiu-se lá acerca da proposta feita por V. Exa., Sr. Presidente, que então honrava a Presidência daquele Tribunal. Tendo ha- vido mensagem ao Congresso solicitando providências para criação do quadro dos funcionários da Secretaria do Tribunal, essa proposta indicava o número de cinquenta funcionários para compor o quadro respectivo. Ocorreu, entre- tanto, que o Parlamento, ao invés de aprovar a mensagem com o número de funcionários indicados, ou de restringir esse número, que fêz? Ampliou-o, criando, em vez de cinquenta cargos, sessenta e dois. Nessa ocasião, ficamos ven- cidos eu e o Sr. Ministro Sá Filho, porque sustentamos e até apelamos para o espírito de justiça dos eminentes colegas, no sentido de não aprovar a lei em sua totalidade, enviando-se mensagem ao Parlamento, propondo a extin- ção dos doze cargos criados a mais, pois entendíamos que tinha havido exor- bitância de atribuições. Sustentamos, nessa ocasião, que o Parlamento age, em tais casos, como órgão aferidor que provê os meios sem que os quais não po- deria funcionar como órgão a Secretaria do Tribunal. Era indispensável a sua colaboração. O Parlamento podia diminuir os padrões de letra dos funcioná- rios, podia reduzir algum cargo proposto, não podia, porém, a meu ver, data vênha, aumentar o número de funcionários que deveriam compor a Secretaria do Tribunal. Infelizmente, a nossa modesta opinião não pôde prevalecer, não grangeou o aplauso dos nossos nobres colegas. Assim, hoje, para mim, juiz que sou muito aferrado aos meus princípios, é de verdadeira satisfação ouvir, neste caso, levantar-se uma voz que vem em meu apoio, partindo de um dos mais ilustres Srs. Ministros, a do Sr. Ministro Relator. S. Exa., no seu voto ma- gistral, demonstrou que, no momento atual, a composição dos Parlaamentos exige, visa ao bem público, visa à ordem legal, visa ao futuro da Nação e para que não se permita, como no passado regime, aquelas célebres caudas orça- mentárias. Houve no voto do eminente Sr. Ministro Nelson Hungria, uma resso- nância desse fenômeno, quando S. Exa. aludiu aos excessos, ao liberalismo com que se oneravam os cofres públicos através de leis verdadeiramente abusivas. Todos os anos, por ocasião da votação da lei orçamentária, a Nação voltava os seus olhos para o Parlamento, atônita, porque sabia que, certamente, era chegado o momento em que se distribuiram os favores a granel; então, cria- vam-se cargos, aumentavam-se vencimentos, etc. Estou certo de que o nosso legislador constituinte bem se inspirou, impondo na Constituição vigente o

preceito de seu art. 67, § 2.º, que contém realmente um freio, um corretivo às demasias com que o Parlamento muitas vezes distribuía favores.

Sr. Presidente, estamos revivendo o regime democrático, regime que é de ordem, que é de representação, que é de responsabilidade, não de abusos. Daí por que cada vez mais o espírito público se acentua no desejo de que os poderes constituídos se atenham cada qual em seu lugar, funcionando especificamente, sem que uma extravase de suas atribuições para invadir o poder de outra. Evidentemente, quando um dos poderes se desloca da sua função específica e se arroga a que não tem, dá-se o desequilíbrio entre eles; verifica-se o fenômeno da desarmonia, para dissipá-la, há de haver um órgão de controle. Que órgão será este? Qual senão a Corte Suprema, o Supremo Tribunal Federal? E ele o é. A Constituição determina o órgão competente, através de provocação pela Procuradoria Geral da República para, mediante representação, pedir a declaração de inconstitucionalidade da lei ordinária, do ato legislativo, da lei inconstitucional do Estado, para restabelecer o equilíbrio entre os poderes, a harmonia que deve reinar entre eles.

Assim, Sr. Presidente, não tenho a menor dúvida em acompanhar o voto do eminente Sr. Ministro Relator, voto brilhante, exaustivo, declarando inconstitucional a lei impugnada pela representação apresentada a este Supremo Tribunal pelo ilustre Sr. Dr. Procurador Geral da República.

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente, a questão está bem esclarecida. Inclino-me para o voto magistral do Eminente Ministro Relator. Sem dúvida que a iniciativa das leis pertence, em regra, ao legislativo. É uma prerrogativa sua, e lhe incumbe a disposição dos meios de que carece o Estado, seja estabelecendo as fontes de receita, seja consentindo nas despesas necessárias.

Já isso sustentei na Representação 131, em caso da Constituição de Alagoas, apreciada em janeiro de 1950, neste Tribunal, e acrescentei que “a iniciativa conferida a outros poderes, no que se refere a certas leis é uma restrição à soberania do legislativo, restrição que contraria a tradição liberal.

“Mas o executivo é o poder que arrecada os impostos e conhece melhor do que o Parlamento as possibilidades do Tesouro, por isso explica-se que seja deixado a ele a provocação das leis de que resulte a criação de novas despesas.

“Tal é, portanto, a razão de ser desse deslocamento de atribuição que pertence em princípio aos Parlamentos e que, transferidos nas hipóteses mencionadas para o Executivo, deve ser entendida com exceção, isto é, em termos restritos”.

A iniciativa do Executivo, é indispensável para promover a deliberação legislativa no sentido do aumento, nesse plano é que se situa a articulação entre os dois poderes, evitando-se a quebra do princípio da independência e harmonia entre os dois Poderes.

O princípio dos poderes separados, independentes e harmônicos, acentuei no voto aludido, “efetiva-se mediante os freios e contrapesos, que são os meios de que cogita a Constituição para lhes assegurar o funcionamento nas respectivas órbitas. Um deles é o veto com o correspondente direito conferido à Assembléia de o repelir, mantendo sua deliberação; outro a iniciativa governamental nas hipóteses referidas, como um freio à soberania do legislador, no interesse

do equilíbrio orçamentário; outro a declaração de inconstitucionalidade das leis, mediante a qual o judiciário controla a ação legislativa no interesse da Constituição — além de outros”.

Mantendo esse entendimento, esclareço que não se pode impedir que o Congresso emende um projeto do Executivo, desde que não esteja acima do que foi proposto e atendida a mesma classe de funcionários. A iniciativa do Governo restrita a uma classe, a uma categoria de funcionários, não pode, realmente, ser estendida a todos os funcionários.

Estou com Themístocles Cavalcanti, quando esclarece:

“É preciso, entretanto, que os aumentos se verifiquem dentro das mesmas carreiras ou do mesmo serviço, que podem ser, por esta forma, ajustados por iniciativa do Presidente da República”.

Com essas explicações, acompanho o Ministro Relator, acolhendo a Representação.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, as questões ligadas ao famoso princípio da independência dos poderes e da sua harmonia sempre tiveram aspectos delicados, nos quais se exercita a atividade dos políticos; tudo isso porque o próprio princípio tem qualquer coisa de não estrito, mas de flexível, de variável, de acordo com os tempos e os lugares. As conseqüências políticas levam a que o princípio não seja de linhas rígidas; nem pode ser. Assim, qualquer lei que deseje conceituá-lo em contornos nítidos se sujeitaria a críticas e daria maior margem a um poder, encurtando a expansão de outro. Neste aspecto, foi, realmente, fascinante a argumentação do eminente Francisco Campos. Mas, no caso, a questão tem feição técnica inarredável. Houve lei estadual que, tomando de iniciativa ao Poder Executivo, a aumentou, ampliando quadros. Essa atitude envolveu exercício de atividade própria de outro Poder. O eminente Sr. Ministro Relator acantonou o problema neste particular e lhe deu lúcida e cabal solução. Demonstrou S. Exa. em seu voto memorável que a emenda realmente lançou o disco além da marca.

Acompanho o voto de S. Exa.

O Sr. Ministro Barros Barreto — É prerrogativa particularizada do Executivo a iniciativa de leis sobre a criação de cargos e fixação ou aumento de vencimentos do funcionalismo, inclusive Magistratura e Ministério Público, de que trata a espécie. Seria, portanto, abusivo, viesse o Legislativo, espontaneamente, ampliar ou restringir a proposta governamental.

E, ademais disso, houve criação de vultosa despesa, sem atribuição dos recursos correspondentes.

Afigura-se-me que, além de desatendidos os arts. 27 e 38 da Constituição de Santa Catarina, violado ficou, pela Lei estadual n.º 22, de 5 de outubro de 1951, o princípio de independência e harmonia dos poderes, estabelecido na Carta Maior (art. 36).

Assim, acompanhando o brilhante voto do eminente Ministro Relator, defiro a representação do Dr. Procurador Geral da República.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Foi conhecida a representação para ser declarada inconstitucional a lei catarinense, unanimemente.

Impedido o Sr. Ministro Luiz Gallotti.

Deixaram de comparecer, por se achar em gozo de licença, o Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, e por estar afastado, para ter exercício no Tribunal Superior Eleitoral o Sr. Ministro Edgar Costa, sendo substituídos, respectivamente, pelos Srs. Ministros Abner de Vasconcelos e Afrânio da Costa.