

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Iniciativa de Leis e de Aumento de Vencimentos de Servidores Autárquicos

Recurso Extraordinário n.º 20.700

EMENTA — Leis n.º 403, de 24-9-1948 e 1.095, de 3-5-1950; sua constitucionalidade.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do recurso extraordinário n.º 20.700, trazidos a plenário para julgamento da matéria constitucional, acorda o Supremo Tribunal Federal, unânimemente, rejeitar a arguição de inconstitucionalidade das Leis ns. 403, de 24-9-1948 e 1.095, de 3-5-1950, na conformidade das precedentes notas taquigráficas integrantes da presente decisão.

Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 22 de setembro de 1952. — *J. Linhares*, Presidente. — *Nelson Hungria*, Relator.

Relator — O Sr. Ministro Nelson Hungria.

Recorrente — Caixa Econômica Federal de Minas Gerais.

Recorridos — Abel Camargo e outros.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Nelson Hungria (Relator) — Foi o seguinte o relatório que apresentei à Egrégia Primeira Turma:

“O que se discute no presente recurso extraordinário é a mesma questão que se debate no recurso extraordinário n.º 19.193, isto é, a extensão da Lei n.º 403, de 24-9-1948, às autarquias federais, conforme veio a entender, interpretativamente, a Lei 1.095, de 3-5-1950. A diferença é que, no presente recurso, a recorrente é a Caixa Econômica Federal de Minas Gerais e recorridos os seus Tesoureiros e Ajudantes de Tesoureiros, enquanto no recurso número 19.193, a recorrente é a Caixa Econômica Federal do Rio de Janeiro e recorridos os respectivos Tesoureiros e Ajudantes de Tesoureiros. No presente recurso, alega-se que o acórdão recorrido, do Tribunal Federal de Recursos, confirmatório de decisão da 2.ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública do Estado de Minas, concessiva de Mandado de Segurança aos recorridos, vulnerou os arts. 67, § 2.º e 141, § 24, da Constituição, pois tanto importa reconhecer validade às referidas Leis ns. 403 e 1.095, esta interpretativa daquela, elaboradas em franco desacórdo com o citado art. 67, § 2.º, desde que ampliavam vencimentos além dos termos da mensagem ou anteprojeto do Poder Executivo. Segundo tal mensagem ou anteprojeto, cuja publicação foi feita no “Diário do Congresso” de 12-6-1948, o aumento de vencimentos somente abrangia os Tesoureiros e Ajudantes de Tesoureiros do Serviço Público Federal, discriminadamente nos vários Ministérios. No entanto, a Lei 403, no seu art. 2.º, última parte, estendeu o benefício aos Tesoureiros e Ajudantes de Tesoureiros dos “serviços autônomos”, e a Lei 1.095, a pretexto da interpretação da Lei n.º 403, declarou incluídas em tais “serviços autônomos” as autarquias federais. Nas suas razões, a recorrente procura

demonstrar que os “serviços autônomos” exorbitavam da mensagem do Poder Executivo; mas, ainda que assim não se entendesse, não podiam compreender as autarquias. Uma coisa é “serviço autônomo”, decorrente de mera descentralização burocrática, e outra coisa é autarquia decorrente de descentralização administrativa.

Teria igualmente o acórdão recorrido desatendido ao pressuposto constitucional de liquidez e certeza do direito pleiteado pelos recorridos, eis que estes não podem ser considerados funcionários de “serviço autônomo” e, além disso, não interpuseram os cabíveis recursos administrativos contra qualquer ato que lhes tivesse negado a equiparação que pretenderam perante a Lei n.º 1.095.

Os recorridos contra-razoaram a fls. 188, e a fls. 201 oficiou o Dr. Procurador-Geral da República, opinando pelo conhecimento do recurso, pois o acórdão recorrido teria violado o art. 67, § 3.º, da Constituição, ao dar validade às Leis n.º 403 e 1.095, e acrescentando que o presente caso nada mais é do que a reprodução do caso de representação n.º 164, embora se projete na esfera federal, tendo o Supremo Tribunal, ao julgar a dita representação, decidido da inconstitucionalidade da lei que, em matéria de aumento de vencimentos, prescindia da iniciativa do Poder Executivo ou ultrapasse os termos do respectivo anteprojeto.

E' o relatório.”

Meu voto foi o seguinte :

“Apresentando-se a questão de inconstitucionalidade de lei, proponho sejam os autos remetidos ao Tribunal Pleno, para resolvê-la. E como o recurso extraordinário n.º 19.193, de que sou também relator, versa matéria perfeitamente idêntica, devem ser apensados os respectivos autos para serem objeto de um só julgamento.”

Por votação unânime, foi deliberado remeter os autos ao Tribunal Pleno, para julgar a matéria constitucional suscitada.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Hungria (Relator) — A questão que tem de ser resolvida precipuamente é a de saber se o art. 67, § 2.º, da Constituição, que condiciona à iniciativa do Presidente da República as leis que aumentem os vencimentos correspondentes a empregos em “serviços existentes”, abrange os empregos nas autarquias. Tenho para mim que a resposta não pode deixar de ser negativa. As autarquias têm administração financeira própria, autônoma, e, portanto, nenhuma iniciativa pode ter o Presidente da República quanto aos vencimentos de seus funcionários. No caso vertente, a mensagem ou proposta presidencial referia-se ao aumento de vencimentos dos Tesoureiros e Ajudantes de Tesoureiros dos Ministérios da Fazenda, Viação e Obras Públicas, Justiça e Negócios Interiores, Trabalho, Indústria e Comércio, Marinha e Aeronáutica. O Congresso entendeu, primeiramente, de estender o aumento aos Tesoureiros e Ajudantes de Tesoureiros dos “ser-

viços autônomos”, conforme se vê da Lei n.º 403, de 1948, e, a seguir, em lei interpretativa, a de n.º 1.095, de 1950, declarou que entre os “serviços autônomos” se compreendiam as autarquias. Pode duvidar-se da constitucionalidade da extensão aos “serviços autônomos” e negar-se que a êstes sejam equiparáveis as autarquias, pois aquelas são repartições que apenas se destacam da *repartição interna* dos Ministérios, realizando uma simples descentralização *burocrática* e sem personalidade jurídica própria, enquanto as autarquias representam uma descentralização *administrativa* e são autênticas pessoas jurídicas de direito público com patrimônio próprio e autonomia administrativa. *Em relação aos “serviços autônomos”, seria imprescindível a iniciativa do Poder Executivo*, no que concerne ao assunto de vencimentos, embora houvesse a ponderar que a Lei n.º 403 não fez mais do que admitir como *corolário necessário* a extensão do aumento aos Tesoureiros e Ajudantes de Tesoureiros dos “serviços autônomos”; *mas para a extensão da medida a idênticos funcionários das autarquias, não estava o Congresso, de modo algum, adstrito à dita iniciativa*. É certo que em face da lei institucional dos recorrentes, o aumento de vencimentos de seus funcionários cabe à deliberação de seus Conselhos Administrativos, mas semelhante lei é ordinária e a todo tempo pode ser alterada por outra lei ordinária.

Ocorre, por demais, o seguinte: *se o Presidente da República deixou de vetar as leis em questão dentro no prazo constitucional, sancionou-as tacitamente*, aderindo, portanto, *a posteriori*, ao critério de extensão que ora é impugnado. *A ratificação tácita supriu a falta de iniciativa*. Profunda, por isso mesmo, é a diferença entre o presente caso e o da Reclamação n.º 164, do Estado de Santa Catarina, decidida recentemente por êste Supremo Tribunal Federal. No último caso, fôra desatendida a condição, que era indiscutivelmente necessária, da iniciativa do Chefe do Executivo e êste veio a opor, formalmente, o seu voto.

Isto pôsto, não reconheço a inconstitucionalidade das Leis n.º 403, de 1948, e 1.095, de 1950.

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Sr. Presidente, também concluo pela constitucionalidade da lei. Há, principalmente, um argumento, a meu ver, salientado pelo Sr. Ministro Relator, que me leva à convicção de que a iniciativa do Presidente da República devia ser estranha ao aumento de vencimentos dos Tesoureiros, e é o seguinte: a Lei que, anteriormente regia — e ainda rege em alguns particulares — a administração das Caixas Econômicas entregava a fixação dos vencimentos dos funcionários ao Conselho Administrativo. De sorte que, tendo sido êsses vencimentos, por deliberação de uma lei, entregues ao Conselho Deliberativo, nada impedia que, por outra lei, como salientou o Sr. Ministro Relator, entendesse o Congresso que êsses vencimentos podiam ser alterados, equiparando-os aos Tesoureiros que faziam parte, da mensagem do Sr. Presidente da República.

Não era, portanto, indispensável nem necessário, que o Sr. Presidente da República discriminasse, na mensagem, êsses Tesoureiros e Ajudantes de Tesoureiros, de vez que o próprio Congresso já tinha anteriormente, por iniciativa sua, entregue ao Conselho Administrativo das Caixas a fixação dos vencimentos.

Não estou ingratamente de acôrdo com o voto do Sr. Ministro Relator, com relação a organização tipicamente autárquica das Caixas Econômicas, *data venia* de S. Ex.^a, porque há um dispositivo especial relativamente a essas Caixas, que torna o Governo fiador dos depósitos ali feitos, o que não acontece com as instituições autárquicas.

O Sr. Ministro Nelson Hungria (Relator) — Mas, nem por isso desaparece a autonomia das Caixas Econômicas; elas não têm ligação com nenhuma repartição, não há recurso das decisões do seu Presidente para qualquer Ministério.

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Estou integralmente de acôrdo com o Sr. Ministro Relator, po-

rém, em relação à outra parte do seu voto. Não estou convencido de que se trate de uma instituição autárquica devido a esta restrição, mas em que seja um organismo autônomo, concordo com o Sr. Ministro Relator.

Nestas condições, também rejeito a arguição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — Sr. Presidente, parece-me que ao caso não pode ser aplicado o art. 67, § 2.º, da Constituição, que é a base da presente arguição de inconstitucionalidade da lei. O art. 67, § 2.º refere-se à iniciativa, que é exigida pela Constituição, por parte do Presidente da República, em relação às leis que aumentam os vencimentos dos empregos públicos.

Ora, no caso, não se trata de empregos públicos federais, no sentido estatutário e no sentido em que a expressão é usada pela Constituição. É verdade que os empregados das Caixas Econômicas Federais são considerados funcionários públicos mas para certos fins, por exemplo, para efeitos penais, porque, aí, a equiparação está feita expressamente no Código Penal (§ único do art. 327). Se a lei, para determinados fins, faz a equiparação, é porque reconhece a não equivalência dos dois conceitos.

Acresce que, no caso, a lei não foi vetada pelo Poder Executivo. Daí parecer-me que, por duas razões, não pode ser aplicado, à espécie, o precedente de Santa Catarina, invocado pelo eminente Dr. Procurador-Geral da República. É que, ali, em primeiro lugar, se tratava de “empregos públicos”, no seu próprio sentido, pagos pelo Tesouro do Estado e não se trata, aqui, disto; em segundo lugar, ali, houve o veto e aqui não, parecendo-me que, quando fôsse exigível a iniciativa, *a falta do veto teria suprido a falta de iniciativa*, porque importa numa sanção, embora tácita, mas numa verdadeira sanção, dado que a promulgação se torna forçosa, uma vez decorrido o decêndio em que o projeto poderia ser vetado (§§ 2.º e 4.º do art. 70 da Constituição). O § 2.º diz expressamente que, decorrido o decêndio, o silêncio do Presidente da República importará sanção. E o § 4.º torna obrigatória a promulgação pelo Presidente do Senado em 48 horas se o Presidente da República não a fizer neste prazo, ou pelo Vice-Presidente do Senado se o seu Presidente não o fizer em igual prazo.

BOMBARD, em notável monografia sôbre o veto, estuda muito bem a diferença que há entre o veto no sistema inglês e o veto no sistema americano, que é o nosso; no sistema inglês é uma prerrogativa, cujo não uso se considera homenagem ao povo representado no Parlamento, enquanto que, no sistema americano, corresponde a um dever a ser cumprido sempre que se verifique uma das hipóteses em que a Constituição o recomenda (ser o projeto inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais). Deixando de vetar, o Presidente da República tacitamente sancionou a lei, nos termos do cit. § 2.º do art. 70 da Constituição, aprovou-a e assim já não se pode arguir a sua falta de iniciativa em relação àquilo que veio a aprovar.

Parece-me que essa concordância inequívoca, embora tácita, supriria a iniciativa, se exigível; dar-se-ia a posteriori o que, a rigor, se deveria ter dado a priori.

Surgiria, entretanto, outra dúvida: não se tratando de empregos públicos propriamente ditos mas de funcionários das Caixas Econômicas Federais, poderia uma lei federal dispor sôbre os seus vencimentos? Se esta dispõe a organização das Caixas, como bem acentuou o Sr. Ministro Relator, penso que também pode disciplinar a remuneração dos respectivos empregados.

Se houve excesso, se, em certos casos, de caixas deficitárias, em alguns Estados, se concedeu equiparação que importa em padrões desmesuradamente altos que elas não podem suportar, o que cabe é a correção da lei pelo Poder competente — o Legislativo — dado que a Constituição só assegura a irredutibilidade de proventos aos magistrados.

Estou de acôrdo com o voto do eminente Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Senhor Ministro Hahnemann Guimarães — Senhor Presidente, a Caixa Econômica é uma autarquia, cujo regime está definido no Decreto n.º 24.427, de 19 de junho de 1934; é uma seção autônoma da Administração Pública Federal. Assim, não me parece que a este departamento autônomo se possa aplicar a norma estabelecida no art. 67, § 2.º da Constituição, onde se requer a iniciativa do Presidente da República para o aumento de vencimentos em serviços públicos existentes. Quer a Constituição, sem dúvida, referir-se aos "serviços públicos federais centralizados", que constituem propriamente a Administração Pública, e não aos *officia fisci*, isto é, os departamentos da Administração pública descentralizados.

Mas, ainda que assim não fôsse, ainda que se entendesse que era mister a iniciativa do Presidente da República, não me parece que o Congresso esteja preso aos limites dessa iniciativa. E' necessário que haja provocação do Poder Executivo, que o Poder Executivo provoque o Legislativo, mas o Legislativo pode ampliar essa iniciativa, não está limitado aos termos em que o aumento foi proposto; a iniciativa é do Executivo, mas a função pertence ao Legislativo e, provocado pelo Poder Executivo, pode aumentar os vencimentos, em quaisquer serviços; mantendo-se, originariamente, nos limites da iniciativa, pode ampliá-la, sem dúvida.

Mas, ainda que se entendesse necessária a iniciativa do Poder Executivo e ainda que se entendesse que a ela se devia adstringir o Poder Legislativo, na elaboração da lei, no caso, há uma circunstância que não pode ser posta em olvido: é que o Poder Executivo não vetou a lei e, assim, desde que o Poder Executivo não exerceu o seu poder de veto, ratificou as Leis 403, de 24 de setembro de 1948 e 1.095, de 13 de maio de 1950, que classificaram as Tesourarias das Repartições subordinadas ao Ministério da Fazenda e as Tesourarias de todos os serviços autônomos. A ratificação também pode ser tácita; a ratificação não precisa ser expressa. O Poder Executivo, deixando que as leis chegassem à plena eficácia — por não as haver vetado —

mostrou que apoiava o ato do Poder Legislativo, mostrou que o ratificava.

Assim sendo, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator, rejeitando a arguição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Sr. Presidente, também rejeito a arguição de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente, também estou de acordo com o voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Sr. Presidente tenho por indubitoso ser inaplicável à espécie o art. 67 § 2.º da Constituição Federal, por entender que a hipótese não abrange os casos das autarquias, cujos servidores só se equiparam a funcionários públicos em casos expressos em lei, entre os quais não está o dos autos.

Também concordo com os eminentes colegas em que a aprovação, ainda que tácita, do Executivo, dispensaria a iniciativa, discutida.

E' exato que, a meu ver, não pode o Congresso ampliar exageradamente a proposta do Executivo, sob pena de que a inovação importe dispensar a iniciativa, como provou, em brilhante voto, o eminente Sr. Ministro Mário Guimarães. Mas, a hipótese dos autos dispensa a discussão desse tema.

Será duvidoso, talvez, que possa o Congresso fixar os estipêndios versados. Mas esta dúvida também não leva a declarar inconstitucional a lei.

Assim, rejeito a arguição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, também repilo a arguição de inconstitucionalidade.