

# **LEI — INICIATIVA DO EXECUTIVO — DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE**

*— Não pode a Administração recusar cumprimento à lei, por considerá-la inconstitucional; a constitucionalidade do texto legal se presume até que os tribunais decidam o contrário.*

## **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO**

Carlos Egídio de Souza Aranha e outros *versus* Estado de São Paulo  
Mandado de segurança nº 127.725 — Relator: Sr. Desembargador  
SABINO JÚNIOR

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de mandado de segurança nº 127.725, de São Paulo, em que são impetrantes Carlos Egídio de Souza Aranha e outros, e é impetrado o Sr. Governador do Estado: Acordam, em Quinta Câmara Civil do Tribunal de Justiça, contra o voto do Des. Góes Nobre, indeferir o pedido de litisconsórcio e, por votação unânime, repelir a preliminar de ilegitimidade do Sr. Governador do Estado; e reconhecerem a constitucionalidade dos arts. 4º, 5º e 10, da lei estadual nº 7.845, de 12 de março de 1963, pelo voto de desempate do Presidente, contra os votos dos Des. relator e Góes Nobre. No mérito, concederam a segurança, contra o voto do Des. relator.

I — O litisconsórcio é inadmissível, na espécie, visto que os requerentes poderão

fazer valer o seu direito em ação própria e à parte.

II — Não ocorre a ilegitimidade de parte do Sr. Governador do Estado, desde que a medida é pleiteada contra a sua recusa em dar cumprimento aos citados dispositivos legais, a pretexto de serem inconstitucionais.

III — Trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Sr. Governador do Estado, que negou cumprimento aos arts. 4º, 5º e 10, da Lei estadual número 7.845, de 1963, com a alegação da sua inconstitucionalidade.

Enviara o Executivo projeto de lei fixando vencimentos de cargos que especifica e criando um cargo de bibliotecário-auxiliar na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, com a indicação dos recursos hábeis.

Na Assembléia Legislativa, onde já gravitava outro projeto de lei, da mesma origem, dispondo sobre os tesoureiros do Estado, com alguns pareceres favoráveis, a deputada Conceição da Costa Neves ofereceu emendas ao Projeto nº 670, de que resultou a lei em exame, em favor dos tesoureiros, fixando-lhes os vencimentos em outras referências e instituindo gratificação mensal.

O projeto de Lei nº 670, de 1962, com essas emendas, tramitou, regularmente, pelas diversas Comissões do Legislativo estadual e, com pareceres favoráveis, foi aprovado. O Sr. Governador do Estado, então em exercício, o ilustre Prof. Carvalho Pinto vetou-lhe os arts. 4º a 10, e nº II, do art. 11, alegando ter havido ofensa ao princípio constitucional da exclusiva iniciativa do Poder Executivo nos termos do art. 67, § 2º, da Constituição da República, e art. 22, parágrafo único, da Carta paulista de 1947.

Foram os vetos parcialmente rejeitados pelo Legislativo, que manteve os arts. 4º, parágrafo único, 5º, 6º e 10 do autógrafo, continuando a prevalecer o veto ao número II do art. 11.

Porém, o atual Sr. Governador do Estado, Dr. Adhemar Pereira de Barros, uegou-se a dar cumprimento a esses dispositivos resultantes da emenda, afirmando a sua inconstitucionalidade.

IV — Cuida-se, em primeiro lugar, de saber se é legítima a recusa do Poder Executivo em dar cumprimento a uma lei formalmente constitucional e que tramitou, regularmente, pela Assembléia, por entender que, em projeto de sua iniciativa, introduziu o Legislativo emendas que extravasaram o âmbito da sua proposta, deixou de ter, com ela, compatibilidade lógico-normativa. Entretanto, à Administração, em princípio, não é dado descumprir lei, pretextando a sua inconstitucionalidade, porque o controle da constitucionalidade, por ela, está no momento em que lhe cabe promulgá-la, ou vetá-la. É o que declara o art. 70, § 1º, de nossa Carta Maior: se o Executivo entender que o projeto é inconstitucional, no todo, ou em parte, ou con-

traria o interesse coletivo, poderá vetá-lo, total ou parcialmente, no prazo fixado, comunicando ao Legislativo os motivos que o levaram a assim proceder. Não é estranha, nem poderia sê-lo, à Carta paulista, essa orientação, em seu art. 25 e parágrafo. Além dessa oportunidade, só resta à Administração valer-se do pronunciamento do Judiciário, que é, entre nós, o único órgão competente para declarar a inconstitucionalidade das leis (Constituição de .. 1946, art. 200).

Note-se que é no poder de vetar, exercido pelo Executivo, e no de rejeitar o veto, pelo Legislativo, que se exerce o proclamado sistema de freios e contrapesos, da conhecida teoria constitucional.

Em que pêsse à crítica que faz Pontes de Miranda ao princípio de hermenêutica de que se presume a constitucionalidade da lei até que fique judicialmente demonstrado o contrário, em verdade e na oportuna observação de Lúcio Bittencourt, que afina com a orientação norte-americana, "a lei, enquanto não declarada pelos Tribunais incompatível com a Constituição, é lei — não se presume lei — é para todos os efeitos. Submete ao seu império todas as relações jurídicas a que visa disciplinar e conserva plena e íntegra aquela força formal que a torna irrefragável, segundo a expressão de Otto Mayer" (*O Contrôlo Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*, 1949, pág. 95).

Cuidando da interpretação das leis, o eminente Castro Nunes sustenta que as leis do Congresso e os atos de igual força, ainda que emanados do Executivo, são quando argüidos de inconstitucionais, presumidamente válidos" (*Poder Judiciário*, pág. 590).

A doutrina norte-americana afirma que toda a presunção é pela constitucionalidade da lei e qualquer dúvida razoável deve-se resolver em seu favor e não contra ela.

Entende-se, hodiernamente, na Itália, que, ocorrendo uma pretendida inconstitucionalidade de lei do Estado, em processo, cabe ao Presidente do Conselho dirigir-se ao órgão judicante, que é a Corte Consti-

tucional, para obter a necessária declaração de validade ou invalidade do dispositivo (Gian Galeazzo Stendardi, *La Corte Costituzionale*, pág. 104). Assim, a rejeição dos vetos, pelo poder competente para fazê-lo, como é o Legislativo, só deixa ao Executivo a via judicial para a declaração da inconstitucionalidade.

Alega-se que o recurso ao Judiciário, com a demora para a solução da espécie constitucional, pode acarretar graves danos para a Administração. Nada menos exato. Ao receber o novo autógrafo para a sanção, ou mesmo quando a promulgação é feita pelo Legislativo, pode o Executivo impetrar segurança contra o ato daquele e pleitear, então, medida liminar suspensiva dos efeitos respectivos.

A questão como se vê, é muito controvertida. Encontram-se, na doutrina e na jurisprudência, vozes autorizadas favoráveis e contrárias à legitimidade da recusa do Executivo em dar cumprimento à lei que foi regularmente aprovada pelo Legislativo.

Essa disparidade de opiniões sobre a conduta da Administração frente a uma lei constitui um elemento a mais em prol daquela presunção de constitucionalidade e de obrigatoriedade da lei. A regra dominante, em nosso sistema constitucional, é a de que nenhuma autoridade administrativa poderá negar cumprimento a uma lei, taxando-a de inconstitucional, nem deve aguardar que o particular, por sentir-se prejudicado com a sua recusa, dirija-se ao Judiciário. A Administração, como guardião que é de nossas instituições, compete, sobretudo, provocar a manifestação do poder competente.

Alfonso Tesauo, examinando o problema da promulgação de leis, no regime constitucional italiano, explica, inequivocamente, que ao Presidente da República é dado, por meio de mensagem motivada, solicitar do Legislativo o reexame da lei por este aprovada. E acrescenta que essa faculdade é que, no entender da doutrina, constitui o veto suspensivo. "Essa idéia, observa ainda o ilustre jurista, poderia levar a pensar numa participação, mesmo in-

direta e limitada, da função legislativa, mas está completamente fora da realidade. O Presidente da República não tem qualquer poder de suspender a execução da manifestação da vontade do Parlamento" (*Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. I, *Diritto Costituzionale*, 1956, pág. 247).

Também em nosso Direito constitucional, não obstante a conhecida variedade de entendimentos, essa faculdade está insita no poder que ao Presidente da República (e, conseqüentemente, aos Governadores) é conferido pelo art. 74, de nossa Lei Maior.

Cooley, em seu clássico *Diritto Costituzionale*, escreveu, à pág. 187, da edição brasileira de 1909, com apoio em ensinamento de Webster, que o poder de vetar é um poder extraordinário, concedido ao Executivo como uma salvaguarda indubitável contra toda a legislação produzida à pressa e irrefletidamente, ou que envolva uma usurpação de autoridade de outro ramo do governo. Se o direito de vetar é encarado com tamanha reserva, no Direito norte-americano, que se dizer da recusa em dar cumprimento a uma lei regularmente aprovada, que sequer foi previsto no Diploma Fundamental?

Recorrendo à prata da casa, vê-se que Pontes de Miranda, apesar de mostrar-se contrário à natureza constitucional do princípio que presume sempre a constitucionalidade da lei, afirma não ser possível confundir-se a validade da regra jurídica, que infringe a Constituição, com a sua eficácia. E anota que "enquanto não se lhe decreta a inconstitucionalidade, a regra jurídica é eficaz; há lei e os juizes e tribunais podem e devem aplicá-la; para que possam e devam não na aplicar é preciso que preceda a desconstituição "in casu" (*Constituição federal de 1946*, vol. II, pág. 303). Ora, o que se impõe aos juizes e tribunais deve ter, forçosamente, igual aplicação quando se trate do cumprimento de lei pela Administração.

Se são nulas as regras jurídicas que violem a Constituição, segundo alguns intérpretes, nem por isso perdem a sua eficácia senão quando desconstituídas de acôr-

do com a própria Constituição. Tanto isso é exato, que a declaração de inconstitucionalidade pelo Judiciário opera *ex nunc*, ou a partir do dia imediato ao da declaração da invalidade.

Gaetano Azzariti, mesmo ao refutar aquêle principio universalmente aceito da presunção de constitucionalidade de uma regra jurídica, por inexistir no Direito italiano, segundo afirma, regra constitucional que o estabeleça, não deixa de reconhecer que até a declaração da inconstitucionalidade, quem não observa a lei o faz a seu próprio risco e perigo (*Problemi attuali di Diritto Costituzionale*, 1951, pág. 197).

Os juristas peninsulares que sustentam a possibilidade de não se estar obrigado à observância de uma lei que é inválida e ineficaz, pelo vício de inconstitucionalidade, restringem essa faculdade aos particulares e a negam à Administração, como o faz Carlo Esposito, em seus autorizados *Ensaio sobre a Constituição Italiana*. . . 1954, pág. 271.

Torna-se evidente que essa questão da legitimidade da recusa de a Administração cumprir uma lei pretextando a sua inconstitucionalidade é extremamente controversa, o que constitui razão a mais para se ter a regra como destituída de base jurídica.

Em magnífico parecer inserto na *Revisita dos Tribunais*, vol. 263, pág. 32, o ilustre jurista Miguel Reale ponderou que "se pode dizer que ainda não se encontra claramente definida, na doutrina e na jurisprudência, a natureza jurídica da "proposta de lei", que, em dados casos, só pode ser da iniciativa do Judiciário", acrescentando que ao Congresso ou à Assembléa não se pode recusar a apreciação da "conveniência", da "oportunidade" ou do acerto da proposta, oferecendo-lhe emendas, ou recusando-a na íntegra. Quando solicitado o seu pronunciamento, recupera o Legislativo a sua plenitude de ação (página 34). E conclui o seu pensamento com esta observação oportuníssima: "Pensar de outra forma seria reduzir o Congresso a mero órgão de registro de deliberações... ou conferir-lhe a irremediável alternativa de dizer sim ou não."

Tão judiciosas ponderações encontram completa aplicação aos projetos de lei originários da iniciativa do Executivo.

Também em França, cuja orientação é repetidamente invocada em favor da exclusiva iniciativa da Administração nos projetos que criem cargos em serviço existente ou aumentem despesas, por influência de Carré de Malberg, não é principio absoluto que o direito de emendar seja corolário do direito de iniciativa. Marcel Prélot, como se verá mais adiante, ensina que a tendência atual é para admitir emendas ao projeto de iniciativa do Executivo.

V — Por mais de uma vez, os nossos mais ilustres juristas se têm manifestado contrários ao exercício dêsse mal invocado direito de recusa ao cumprimento de leis (*Revista dos Tribunais*, vol. 263, pág. 32, vol. 319, pág. 150), quando a iniciativa se deu, de uma ou de outra forma, como pressuposto da validade intrínseca da lei, sem prejuizo de poder emendá-lo o Legislativo. Mas recentemente, o preclaro ministro Vilas-Boas ponderou, no Supremo Tribunal Federal, que nenhuma autoridade administrativa pode deixar de cumprir uma lei, a pretexto de que ela é inconstitucional, sob pena de se subverter totalmente o regime (*Diário da Justiça*, da União, de 25 de abril de 1963, apenso 77, pág. 198).

Recusando-se, pois, a dar execução à lei em foco, emanada, regularmente, do Legislativo estadual, o ato do Sr. Governador do Estado tornou-se ilegítimo.

VI — Essa ilegitimidade mais se evidencia pelo exame da alegada inconstitucionalidade dos arts. 4º, 5º e 10, da Lei estadual nº 7.845, em que se converteu o projeto nº 670, de 1962. Os dispositivos vetados pela Administração e mantidos, em parte, pela Assembléa, transformaram cargos da Tesouraria e instituíram gratificação *pro labore* aos ocupantes dêsse departamento do Estado. Os recursos hábeis para essas modificações, segundo o que determina o art. 30, da Carta paulista, foram indicados no art. 11 do autógrafo (fó-lhas dos autos), quer no projeto original, quer no que recebeu a aprovação da Assembléa Legislativa. Cuidando-se da ma-

téria que, por disposição constitucional, é da exclusiva iniciativa do Executivo (Constituição federal, art. 67, § 2º, e Constituição estadual, art. 22), entende o Sr. Governador que o Legislativo desrespeitara essa regra constitucional.

Entretanto, nada disso ocorreu. Em primeiro lugar, foi esse princípio observado com a remessa do projeto pelo Executivo. E tem-se reconhecido, amplamente, o direito, ao Legislativo, de emendar ou suprimir, quando não queira exercer o de rejeitar a proposta. Assim, a lição de Carré de Malberg não se ajusta à presente espécie.

Como já foi decidido, ter a iniciativa não é o mesmo que legislar, embora, hodiernamente, em doutrina, se venha entendendo que a preparação das leis seja atribuição, em grande parte, ou, para alguns, quase integralmente, atividade peculiar da Administração.

Caio Tácito em parecer que a *Revista Forense* publica, em seu vol. 202, às páginas 51 e segs. estuda as fases da elaboração legislativa, que são consideradas obrigatórias, aponta a iniciativa como sendo, o momento inicial do progresso legislativo, "quando os interesses se articulam na proposta da lei". E é natural que assim seja: conhecedora a Administração das próprias necessidades e de seus recursos financeiros, a sua proposta condensa estudos prévios, de caráter técnico, sobre a conveniência e a repercussão da medida adotada. Esse conhecimento se ajusta ao planejamento da Administração e à existência de recursos hábeis para levá-lo a efeito. Mas, de seu lado, o Poder Legislativo, através de seus órgãos técnicos e dos vários departamentos correlatos, conhece também os diversos setores do escaninho administrativo e os recursos financeiros de que dispõe a Administração, quando não lhe seja conveniente e oportuno indicar outros meios. Se assim não fôsse, nos projetos de sua iniciativa e nos que se enquadram na competência do Executivo, não poderia exercer aquela fiscalização da atividade governamental que a Constituição lhe confiou, ou a própria atividade.

Argumenta-se que as emendas devem apresentar compatibilidade lógico-normativa com o projeto emanado de outro poder; por outras palavras, devem ser-lhes pertinentes. Mas até que ponto deve ajustar-se o âmbito da proposta às emendas é questão muito subjetiva, que difere caso por caso. Essa compatibilidade lógico-normativa é recomendada para se evitar abuso do Legislativo, mas não constitui elemento necessário para a validade da regra jurídica. Menos ainda, na espécie destes autos, em que não faltou, em relação às emendas, a iniciativa da Administração.

Em França, para exemplificar, e onde se afirma que o Legislativo tem hoje dilatada função legisladora, não é lição incontestada que o poder de emendar seja corolário do poder de iniciativa. Marcel Prélot, anteriormente citado, em seu livro *Précis de Droit Constitutionnel*, ed. de 1953, número 356, lembra que, no regime constitucional do ano VIII, o corpo legislativo estava obrigado a rejeitar ou aceitar em bloco os projetos enviados pelo Executivo. Mas, já desde o ano de 1852, as emendas da Assembleia deviam ser aceitas pelo Conselho de Estado. E, atualmente, o poder de emendar, nesse país, é exercido de maneira ilimitada, ao ponto de se recomendar, na doutrina, que se cinjam aos textos visados, quer como substitutivos, ou como simples artigo adicional.

A matéria em estudo, como já advertira Marshall, citado por Lúcio Bittencourt (ob. cit., pág. 84), é muito delicada, está sujeita a conflitos de opiniões, pois ainda não se pôde estabelecer, com segurança, até que ponto o poder de fazer lei envolve, necessariamente, outros poderes. Por essa razão, "na grande maioria dos casos não será fácil afirmar com plena certeza, que tenha havido, de fato, usurpação por parte da legislatura".

VII — Na verdade, as emendas favoráveis aos integrantes da Tesouraria do Estado inspiraram-se numa iniciativa anterior do próprio Executivo, consubstanciada no projeto de Lei nº 786, de 1958 (fls.). O projeto de Lei nº 670, de 1962, originariamente, fôra objeto da mensagem nº 111, de 1962, e retificava a classificação da car-

reira de escriturário do quadro da Secretaria do Trabalho, criava um cargo de bibliotecário-auxiliar na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, e fixava, em outras referências, os vencimentos dos cargos de Encarregado do Cerimonial, Assistente do Cerimonial e Auxiliar do Cerimonial, na Secretaria do Governo, com a indicação dos recursos hábeis.

Objeta-se que o Projeto n° 786, de 1958, teria caducado, com o decurso do tempo, não podendo ser levado em consideração para configurar uma iniciativa do Executivo. No entanto, houve a iniciativa e à Assembleia Legislativa ficou a tarefa de renová-la.

Em relação ao projeto de Lei n° 670, de 1962, que foi a origem da Lei estadual n° 7.845, diga-se que ele cogitou de matéria vária, e, a seu respeito, não seria prudente invocar-se a reclamada compatibilidade lógico-normativa.

As emendas, de autoria da deputada Conceição da Costa Neves, elevava os vencimentos de cargos de tesoureiros-chefes, instituiu uma gratificação mensal *pro labore* para os ocupantes de cargos de tesoureiros, elevava para 15% a gratificação mensal para auxílio de quebra de caixa, mandando que essa gratificação, ficasse incorporada, em determinada hipótese. Tais emendas, com algumas modificações, nasceram daquele projeto de lei de 1958, enviado com a Mensagem n° 212, e a sua tramitação se fez com vagarosidade. Cuidaram de remediar situações que o legislador — e antes dele, a Administração — considerou injustas, no quadro respectivo, objetivando o projeto anterior a sua reparação. Naquela oportunidade, o relator especial, deputado Mendonça Falcão, observou que elas atendiam aos pressupostos legais e constitucionais (certamente referindo-se aos poderes de iniciativa e de emendar).

O fundamento constitucional da iniciativa deferido ao Poder Executivo, para leis que aumentem vencimentos ou criem empregos em serviços existentes, consiste em que ele é que tem a responsabilidade da administração, reconhecendo-se-lhe, por

isso, o poder de solicitar a aprovação de suas propostas relacionadas com aquelas atividades.

Se o cargo já existe, qualquer aumento da remuneração dos servidores públicos passará no orçamento, sem que se saiba se a ele corresponderá verba da receita. Não havendo ainda cargo, embora seja existente o serviço, a criação daquele conflitaria com a falta da necessária previsão orçamentária.

Mas, se é o Executivo que, em princípio, dispõe de elementos para autorizar qualquer aumento, ou a criação de cargo, por implicar, de qualquer modo, aumento de despesa, não é menos exato que o Legislativo, para discutir, aprovar ou rejeitar qualquer proposta da Administração, deve também contar com meios que o habilitem conhecer da existência de recursos hábeis, se é que realmente existem e podem ser utilizados.

O diploma constitucional refere-se, como é fácil de se concluir, a uma absoluta falta de iniciativa do poder competente, nos casos em que a Constituição a estabelece, e a Carta paulista de 1947 lhe seguiu as pegadas.

No entender de Pontes de Miranda (ob. cit., pág. 306), a iniciativa, segundo a Constituição vigente, é pressuposto da validade da lei, e não da sua existência, porque ela, ainda que não atendesse à regra da iniciativa, é lei. Dispõe de eficácia e executoriedade, embora alguns autores sustentem que não é obrigatória. Carlo Espósito (ob. cit., pág. 207) chama a atenção para que se não confunda o conceito de executoriedade e eficácia da lei com a sua obrigatoriedade, prevalecendo aquele até que, por sentença, de efeito constitutivo, seja declarada a sua inconstitucionalidade. No entanto há quem ensine, como o citado Stendardi (pág. 133), que, se a eventual ilegitimidade da norma possa existir desde que seja editada, o seu vício não a impede de produzir efeitos jurídicos relevantes até o pronunciamento judicial de sua inconstitucionalidade.

Daí ensinar, mais uma vez, Pontes de Miranda, que a lei, que tem o vício de

inconstitucionalidade, existe; enquanto não se lhe decreta a nulidade por inconstitucionalidade, a regra jurídica é eficaz, porque, a seu ver, a iniciativa pressupõe validade, sem afetar a sua existência (ob. cit., páginas 303, 304 e 306).

A lei, que não atender à regra da iniciativa do poder competente, é lei, até que tenha declarada a sua invalidade pelos meios regulares.

O que prevalece, nos países que adotam o tipo constitucional americano, como o nosso, é o chamado princípio da legalidade, e, por êle, qualquer dos três poderes está limitado ao círculo da atividade próprio que lhe traça a Constituição federal.

Não há como negar a exatidão deste ensinamento de Lúcio Bittencourt: "A lei é sempre tida como válida, não porque a sua constitucionalidade tenha sido objeto de exame pelas comissões técnicas do Parlamento, nem porque se deva presumir que êste procure sempre agir com pleno respeito à órbita constitucional de seus poderes. Não. Ela, desde que se apresente formalmente perfeita, há de ser considerada boa, firme e válida, como qualquer outro ato do poder público, ou qualquer ato jurídico, na órbita privada, até que a sua ineficácia ou nulidade seja reconhecida ou declarada pelos Tribunais" (ob. cit., página 95).

VIII — Assinala-se, ainda uma vez, que essa questão da inconstitucionalidade de poder o Legislativo emendar projeto da iniciativa exclusiva da Administração, é muito duvidosa, sendo causa de grande controvérsia a natureza jurídica da "proposta de lei". A petição deste mandado de segurança e as informações destacam a fragilidade da corrente favorável ao reconhecimento da inconstitucionalidade, mormente quando parte de outro poder que não seja o Judiciário. E a alegada inconstitucionalidade daqueles dispositivos da lei nº 7.845, de 1963, não se reveste da necessária certeza que legitime a recusa da Administração em dar-lhes cumprimento.

Os nossos mais autorizados constitucionalistas, como João Barbalho, Carlos Maximiliano e Castro Nunes, colocam o prin-

cípio da constitucionalidade presumida da lei sob a sua indiscutível autoridade. Se a lei e os negócios jurídicos, para serem tidos como inválidos, dever ser argüidos de nulos ou anuláveis, como ensina Pontes de Miranda, a quem incumbe argui-lo tocamos a alegação e a prova.

Esta observação, partindo de um constitucionalista simpatizante da teoria contrária à presumida constitucionalidade da lei, constitui mais um argumento pela presunção da legitimidade da lei.

Escreve Black, a êste propósito, que a questão da inconstitucionalidade é de resolver-se, na dúvida, a favor da lei, e não contra ela. Sustenta-se (Pontes de Miranda) que essa regra não é princípio constitucional, mas somente uma norma de julgamento. Porém, toda regra de julgamento sempre traz como base um determinado princípio jurídico, que seria, na espécie, um princípio de natureza constitucional.

É preciso reduzir-se aos seus justos limites a tese que atribui exclusivamente ao Poder Executivo a responsabilidade da proposição de leis pertinentes à Administração. Iniciativa não é o mesmo que legislar; significa propor a feitura da lei ao poder competente para a sua aprovação, que é o Legislativo (*Revista dos Tribunais*, vol. 319/250). E disse bem Vedel que o direito de emendar é indispensável para o exercício da função legislativa (*Droit Constitutionnel*, 1949, pág. 483).

Por outro lado, mantido o nº II do artigo 11, a segurança é concedida tendo-se em vista os demais dispositivos a que foi negado cumprimento. A todo tempo, os recursos hábeis poderão ser indicados para que prevaleça a situação dos tesoueiros. O fato é que êsses recursos foram indicados no primitivo autógrafo, não faltando a Assembléia Legislativa com a observância à regra do art. 30 da Constituição paulista.

São Paulo, 13 de dezembro de 1963 — *Pinto do Amaral*, pres. com voto — *Sabino Júnior*, relator designado — *Góes Nobre*, vencido na preliminar e no reconhecimento da constitucionalidade. Entendi que

não havia pertinência na emenda de que resultou a disposição impugnada — *Alcides Faro — Djalma Pinheiro Franco*, vencido, de acôrdo com a seguinte declaração de voto: 1 — O meu voto reconhecia a inconstitucionalidade dos arts. 4º, 5º e 10 da Lei nº 7.845, de 11 de março de 1963 (fls.), determinando, em consequência, a remessa dos autos ao plenário d'este egrégio Tribunal para os fins do art. 200 da Constituição federal.

I

2 — Dispõe a Constituição estadual, em seu art. 30, que “nenhuma lei, que crie ou aumente despesa, será sancionada sem que dela conste a indicação de recursos hábeis para prover aos novos encargos”.

Ainda que possível fôsse a distinção em dispositivos de Constituições rígidas, entre cláusulas diretórias e mandatórias, a regra é, na lição de Black, recordada pelo emérito jurista prof. Francisco Campos (*Direito Constitucional*, ed. Freitas Bastos, 1956, vol. I, pág. 398), “*the terms mandatory and directory are naturally not applicable to prohibitive statutes or those which simple forbid or denounce the doing of certain acts*”.

Ora, tal como ocorria no parágrafo único do art. 15 da antiga Constituição mineira (“nenhum projeto de lei poderá entrar em discussão sem que tenha sido dado para a ordem do dia, pelo menos, 24 horas antes”), sobre o qual opinava aquêle mestre em magistral parecer como relator da matéria, o dispositivo da Constituição paulista (o art. 30 acima transcrito) é, e passo a utilizar-me das palavras do jurista, manifestamente proibitivo: “a primeira palavra que se encontra no dispositivo citado ou seja a palavra nenhuma, não deixa dúvidas a respeito do caráter proibitivo da cláusula constitucional” (pág. 398), da sanção de qualquer lei sem que dela conste a indicação de recursos hábeis para prover aos novos encargos.

3 — Pois no caso de que se trata, tendo sido vetados pelo Sr. Governador do Estado, como se vê a fls., entre outros, os dispositivos em questão (4º, 5º e 10) e

mais o nº II do art. 11 — justamente aquêle indicava por que verbas deviam ocorrer as despesas (fls.) — a egrégia Assembléia Legislativa do Estado rejeitou o veto no que tangia àqueles dispositivos (4º, 5º e 10), mantendo-o, porém, com relação ao nº II do art. 11 (fls. — 1º volume).

4 — Conseqüentemente, se da Lei número 7.845 (fls.), que é a própria Lei número 7.698 completada pelos dispositivos cujos vetos foram rejeitados (fls.), não consta a indicação dos recursos hábeis para prover aos novos encargos (o veto do Senhor Governador, insistia-se, foi mantido nessa parte pela egrégia Assembléia Legislativa), tal lei não poderia ter sido sancionada pelo ilustre Presidente da egrégia Assembléia: tendo-o sido, tal ato é radicalmente nulo por contravir expressa disposição proibitiva da Constituição do Estado — o citado art. 30. E tal nulidade, que não pode ser suprida, nem notificada ou retificada, deve de pronunçiá-la, até mesmo *ex officio*, o Judiciário por inconstitucional.

II

5 — Doutra parte, o projeto de lei emanado do Poder Executivo e que tomou o nº 670 (fls. onde, no verso, esta a mensagem do Sr. Governador do Estado) não cuidava de vencimentos de Tesoureiros: o que fazia, apenas, era retificar a situação funcional de um escriturário (art. 1º); criar um cargo de Bibliotecário-Auxiliar (artigo 2º); e aumentar vencimentos dos cargos de Encarregado do Cerimonial, Assistente do Cerimonial e Auxiliar do Cerimonial do Quadro da Secretaria do Governo (v. artigo 3º). Isto apenas é o que está no projeto de lei enviado pelo Sr. Governador do Estado à egrégia Assembléia Legislativa do Estado (fls.).

6 — Foi esta egrégia Assembléia, através da ilustre deputada Conceição da Costa Neves (fls.), que entendeu de, ao projeto governamental, acrescentar emendas objetivando a elevação de vencimentos dos tesoureiros (fls.).

7 — Ora, se o poder de iniciativa do aumento de vencimentos é prerrogativa atribuída exclusivamente ao Poder Executivo (Constituição federal, art. 67, § 2º; Constituição estadual, parágrafo único do art. 22), que, assim, nesta matéria, tem superioridade sobre os demais Podêres, daí resulta que era a egrégia Assembléa, *ratione materiae*, absolutamente incompetente para, através de emendas a um projeto que tinha fins específicos, propor aumentos de vencimentos dos cargos de tesoureiro.

A inconstitucionalidade dessas emendas é de cristalina evidência: reconheci-a, pois.

### III

8 — Vencido na inconstitucionalidade, neguei a segurança por entender não ser líquido e certo o direito dos impetrantes em face da nulidade do ato do Presidente da egrégia Assembléa sancionando lei com infração do art. 30 da Constituição estadual.