

LEI — INICIATIVA DO EXECUTIVO — EMENDA DO LEGISLATIVO — APLICAÇÃO DO ATO INSTITUCIONAL Nº 2 AOS ESTADOS

— Declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 9.271, de 16 de março de 1966, do Estado de São Paulo.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa
do Estado de São Paulo**

Representação nº 700 — Relator: Sr. Ministro

VÍTOR NUNES LEAL

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, julgar pro-

cedente a representação, em parte, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º, 5º, 14, 17, 18, 20 e 22 da Lei estadual nº 9.271, de 16-3-66, de São Paulo, sendo que quatro dos Senhores Ministros a julgavam procedente em termos mais amplos.

Brasília, 3 de maio de 1967 — *Luis Gallotti*, Presidente — *Vitor Nunes Leal*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Vou ler ao Tribunal o parecer emitido pelo eminente Procurador-Geral, Doutor Alcino de Paula Salazar, que servirá de relatório, com as poucas informações que acrescentarei:

"1. A representação desta Procuradoria-Geral e a que lhe foi dirigida pelo Governador do Estado de São Paulo visam à declaração de inconstitucionalidade de Lei paulista nº 9.271 de 16-3-66, por ter implicado em considerável aumento de despesas com vencimentos relativamente a projeto do Poder Executivo, cuja iniciativa ficou, assim, prejudicada.

2. O projeto governamental continha estas disposições:

a) a gratificação do artigo 2º da Lei nº 7.626-62 passava a ser calculada, para a carreira de delegado de polícia, em novas bases (de 70 e 100%) para carreira de delegado de polícia (artigo 1º);

b) os integrantes da carreira que até então houvessem passado para a inatividade continuariam a perceber a gratificação da citada lei (artigo 2º);

c) ficava autorizada a abertura de créditos suplementares para a despesa decorrente da proposição (fôlha 21-22).

3. O projeto aprovado pela Assembléia aumentou a vantagem prevista no artigo 2º, estendendo-a aos inativos e acrescentou numerosas outras disposições envolvendo aumento de despesa, tôdas retroagindo seus efeitos a partir de 1-7-65 (fôlha 23).

4. O Governador vetou totalmente o projeto em 16-11-65, com invocação, já, do Ato Institucional 2, de 28-10-65, artigo 4º (fôlha 24); e o Presidente da Assembléia promulgou a lei em 16-3-66 (fôlha 25).

5. A Associação dos Delegados de Polícia do Estado entrou com a petição de fôlha 30-37, alegando, em resumo:

a) os delegados de polícia de São Paulo obtiveram do Tribunal de Justiça do Estado mandado de segurança atendendo a sua pretensão;

b) quanto aos delegados em atividade não houve qualquer irregularidade no procedimento legislativo, pois se pautou pela proposta do Governo;

c) em relação aos aposentados o julgado atendeu a que o ajustamento de seus proventos aos vencimentos dos da atividade era imposição da Constituição do Estado;

d) tendo passado em julgado essa decisão, nenhum obstáculo de ordem jurídica pode ser levantado em relação a ela.

6. Ouvida sôbre a impetração, a Assembléia Legislativa, por seu Presidente, impugnou a representação com os fundamentos assim resumidos:

a) os artigos 1º e 2º da lei questionada resultaram de proposta do Executivo;

b) os demais artigos resultaram de emendas, que constituem faculdade inerente ao exercício do mandato legislativo;

c) o aumento de despesa delas resultante prevê verba própria para a ela ocorrer;

d) as emendas foram aprovadas em 30-9-65 e sua redação final em 14 de outubro e o Ato Institucional é de 28 de outubro.

7. Quanto ao artigo 1º da lei impugnada realmente não discrepa sua disposição da constante do projeto Governamental.

8. Já, porém, no artigo 2º, dêsse projeto foi alterado para beneficiar os inativos. Se a Constituição do Estado ou um julgado do Tribunal de Justiça lhes assegura o mesmo benefício consignado no projeto, isto não impede o pronunciamento da inconstitucionalidade do dispositivo da lei estadual em face da Constituição federal em

razão da discrepância entre a proposição do Executivo e a da emenda que de qualquer modo aumente a despesa. Nem afeta o direito dos delegados inativos, no caso, fundado na legislação estadual ou em decisão judicial. A faculdade constitucional outorgada a este Egrégio Supremo Tribunal de declarar a inconstitucionalidade de disposição violadora da regra da competência exclusiva do Executivo quanto a aumento de despesa é que se não restringe por força de outros atos estaduais de natureza legislativa ou jurisdicional.

9. Ao tempo do veto oposto à proposição como aprovada pelo corpo legislativo estava já em vigor o Ato Institucional 2, aplicável de pronto. Com a aprovação do projeto não se encerrou o processo da elaboração da lei.

10. Quanto às demais disposições da lei impugnada, do artigo 3º em diante, exorbitam evidentemente das atribuições da Assembléia em face quer do disposto no artigo 7º, VII, b da Constituição federal, quer do preceituado no invocado artigo 4º, parágrafo único, combinado com o artigo 32 e seu parágrafo do Ato Institucional 2, de 27-10-65.

11. Em face do exposto pela procedência da representação com ressalva apenas do artigo 1º da lei impugnada, nº 9.271, de 16-3-66, do Estado de São Paulo."

Interessados requereram assistência, sustentando a constitucionalidade da lei, representados, entre outros, pelos professores Alfredo Buzaid e José Frederico Marques, aqui presentes.

A Assembléia Legislativa do Estado também ofereceu alegações, no mesmo sentido, firmadas pelo Doutor Luiz Carlos Pujol. Foi ainda oferecido ao Tribunal, pelos assistentes, um parecer do nosso eminente colega, hoje aposentado, Ministro Vilas-Boas.

Dispensar-me de resumir as alegações dos assistentes, por estarem presentes seus ilustres advogados. Se necessário, a elas farei referência, por ocasião do voto.

É o relatório.

QUESTÃO DE ORDEM

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Senhor Presidente, antes de iniciar-se a sessão de ontem, conversei com o eminente Ministro Vitor Nunes — cujo labores para a reforma do Regimento Interno todos nós louvamos e apreçiamos — e discutimos a propósito de o novo Regimento admitir, como falcudade e debaixo da cláusula de relevância, a critério do Presidente da Casa, a figura do *amicus curiae*, como existe na Corte Suprema dos Estados Unidos. Essa figura funciona exatamente nos casos em que não é possível configurar-se a intervenção de um interessado remoto, como um assistente ou opoente em qualquer forma de litisconsócio. Lá, nos Estados Unidos, são os Estados geralmente que têm interesse em que prevaleça uma determinada tese fiscal, defendida por um outro Estado. Outras vezes, são associações desinteressadas do ponto de vista econômico e que pretendem apenas um ideal democrático. Digamos, a Associação para a Defesa dos Homens de Cór, ou, como no caso famoso Gideon, a obrigação de assistência judiciária gratuita em favor dos réus pobres, matéria que naquele país até aquele julgado inexistia em muitos Estados, situação que o Brasil já havia ultrapassado há muito tempo.

Ora, o *amicus curiae* tem a metade do tempo dado ao defensor e patrono da causa. Sem prejuízo do tempo dado ao defensor da causa, se lhe dá a metade do tempo.

Neste caso, parece que se pleiteia, apenas como um precedente, uma medida de flexibilidade, que é dada ao Presidente na distribuição do tempo e interpretação do Regimento. Sugiro essa praxe, sem prejuízo do tempo da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo. Teríamos, então, o *amicus curiae*, com tempo menor.

O Sr. Ministro Luis Gallotti (Presidente) — No caso, os ilustres colegas representam

funcionários realmente interessados, que têm interesse econômico.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* (Relator) — Eu deveria ter acrescentado que admito os assistentes. Embora não tenha aqui os votos, reporto-me, a esse respeito, ao que decidiu o Supremo Tribunal nas Representação n° 627 e 670, porque o interesse dos petiçãoários é evidente.

SUSTENTAÇÃO DE PARECER

O Sr. *Haroldo Valadão* (Procurador-Geral da República) — Senhor Presidente, Senhores Ministros, o eminente Professor Frederico Marques argumentou preliminarmente contra a representação, porque teria havido uma decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo baseada, ao que parece, na lei, ora em causa e favorável a alguns interessados, e já passada em julgado. *Data venia*, não me parece que a representação de inconstitucionalidade possa ser prejudicada pelo fato de a lei já ter sido aplicada e, na sua aplicação, ter havido acórdãos ou sentenças transitadas em julgado. É este um problema que, acolhida ou não a representação de inconstitucionalidade, poderá ser focalizado pelo interessado, em ação rescisória ou de outra maneira. Não pode prejudicar a representação de inconstitucionalidade de lei, que é em tese, a aplicação que esta lei, ainda não julgada inconstitucional, tenha dado ao caso, concreto. Na sua intervenção, o eminente professor Alfredo Buzaid deu-me a honra de citar um parecer que proferi a propósito da vigência da parte vetada e mantida da lei. É uma questão muito complexa, realmente, e muito discutida: quando é que entra em vigor a parte vetada, destacada e, afinal, mantida pelo Congresso: se ela entra em vigor na mesma data em que a lei foi promulgada e publicada sem aquela parte vetada, ou se entrará em vigor na data em que foi mantida pelo Congresso aquela parte vetada. Sustentei que ela adere à lei e que terá sua vigência da data da respectiva promulgação. Mas, *data venia* do meu eminente colega, a hipótese, aqui,

é diferente: trata-se de saber se durante o curso de um projeto-de-lei, tendo entrado em vigor uma norma constitucional disciplinadora desse projeto, se essa norma entra em vigor imediatamente, ou em que momento entrará em vigor. É uma norma constitucional que dá o caráter de privatividade ao Poder Executivo na respectiva iniciativa, proibindo emendas.

Quando o Poder Executivo enviou a mensagem com o projeto não existia tal norma; mas antes de se completar a elaboração da lei, apenas com a votação no Congresso, porque ela se completa com a sanção ou com o veto, vem a norma constitucional e proíbe que, neste processo, ainda em curso, não findo, fôsse possível a apresentação de emendas. Foi aí o problema.

Sobre o assunto, ainda não dei parecer. Mantenho o ponto de vista de meu antecessor, o eminente Professor Alcino Salazar. A mim me parece que, como toda lei constitucional, entra imediatamente em vigor, applicava-se ao caso, a um projeto não encerrado. Daí o veto do Governador do Estado.

São estas, Senhor Presidente, as considerações que a mim cabe fazer a propósito desta representação.

VOTO

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* (Relator) — O Governador de São Paulo, embora tivesse enviado à Assembléia Legislativa um projeto de quatro artigos, aumentando uma percentagem devida aos delegados de policia, veio, afinal, a vetar todo o projeto aprovado pela Assembléia, tanto na parte em que fôra aceita a proposição governamental, como na parte que acolhera emendas apresentadas na tramitação parlamentar.

O Doutor Procurador-Geral opinou pela procedência da representação, salvo quanto ao artigo 1° da lei impugnada, que está conforme aos termos do projeto do Governo.

Meu voto, portanto, de início, é no sentido de rejeitar a representação quanto ao citado artigo 1º, que se refere aos delegados de polícia em atividade.

Vejo-me obrigado a examinar particularizadamente, as diversas disposições da lei, porque a matéria de umas e outras não suscita os mesmos problemas jurídicos. As conclusões, portanto, poderão variar.

O fundamento principal da representação do Doutor Procurador-Geral, como também já o fôra do voto governamental que a Assembléia rejeitou, é o da vigência imediata, inclusive quanto aos Estados, do Ato Institucional 2, de outubro de 1965, cujo artigo 4º vedava, na votação dos projetos do Governo, quaisquer emendas da Câmara Legislativa de que resultasse aumento de despesa. É evidente, no caso, que há aumento de despesa com as emendas votadas pela Assembléia.

O Supremo Tribunal decidiu, entretanto, na Representação nº 670 (8-6-66), *R.T.J.*, 37/645, julgado referido depois da Representação nº 610 (28-9-66), que o artigo 4º do Ato Institucional 2, não tem efeito retroativo em relação aos Estados. Contudo, não decidiu o Tribunal, nessas duas oportunidades, sobre a questão particular, que ora nos ocupa, de qual seja o momento aquém do qual a aplicação daquele Ato teria o efeito retroativo vedado naqueles dois precedentes.

Esse tema foi aflorado na Representação nº 727 (12-4-67), pelo Senhor Ministro Prado Kelly, que antecipou seu ponto-de-vista segundo o qual o artigo 4º do Ato Institucional 2, se aplica à votação dos projetos mesmo na sua última etapa, isto é, mesmo na fase de apreciação do veto porventura oposto pelo Poder Executivo. Indaguei de Sua Excelência, na ocasião, se o projeto, que estava em causa naquele processo, tinha sido votado pela Assembléia, em termos de ser enviado à senção, antes do Ato Institucional 2. O eminente Relator, depois de nova consulta aos autos, observou que a questão não fôra mencionada no processo, nem havia elementos nos

autos para que Sua Excelência pudesse dar resposta afirmativa. Ponderei, então, que aquele tema deveria considerar-se em aberto para o Tribunal, já que não era imprescindível enfrentá-lo, desde logo, naquela representação. Agora, entretanto, aquele problema é essencial.

A meu ver, Sr. Presidente, o Ato Institucional 2, no art. 4º não alcança os projetos que já tenham tido sua votação concluída, na câmara legislativa, em termos de permitir a formação do autógrafo, como se diz em linguagem parlamentar, a ser enviado à apreciação do Executivo.

No caso dos autos, as datas que, a este respeito, interessam são as seguintes: terminou a votação e a aprovação das emendas questionadas em 30-9-65, e a redação final do projeto foi votada em 24-10-65; o Ato Institucional sobreveio a 28 desse mesmo mês. Após o Ato Institucional, é que teve lugar a oposição do veto e, portanto, a sua apreciação pela Assembléia.

O Sr. Ministro Vilas-Boas, no parecer com que ilustrou este debate, trouxe um argumento muito elucidativo e que justifica a conclusão que estou antecipando. Disse S. Exa. (parecer, p. 31), referindo-se ao Ato Institucional 2, e à emenda que adaptou a Constituição estadual àquele ato:

“Se o Ato e a Emenda apenas proíbem emendas e se o tempo destas havia passado, como aplicar um ou outro, anulativamente, ao projeto votado ou vetado?”

Nesta breve passagem, Sr. Presidente, está mencionada a razão decisiva, a meu juízo, para se não aplicar o Ato Institucional 2 aos projetos de lei estadual, cuja tramitação parlamentar se tenha encerrado com a votação do projeto. Parece-me óbvio que a apreciação final do veto também faz parte da transmissão parlamentar, mas o que vedou o art. 4º do Ato Institucional 2 foi a apresentação de emendas, por parte da Assembléia, que importassem aumento da despesa. Portanto, esse Ato não se referia ilimitadamente a todo o período de tramitação parlamentar; referia-se, espe-

cificamente, a uma etapa da tramitação parlamentar, àquela em que há oportunidade para a introdução de emendas à proposição do Governo. Ora, uma vez votado o projeto e enviado o autógrafo à sanção, não há mais oportunidade para se apresentar emenda na Câmara Legislativa. Se sobrevém o veto, a Câmara procede a uma revotação do projeto, mas não aprecia qualquer emenda, porque já passou a oportunidade de apresentar e votar emendas. O veto não é uma emenda sobre a qual a Câmara deva manifestar-se. Uma das censuras que os autores fazem ao veto parcial, quando usado irrestritamente, para alcançar uma ou outra palavra do texto, consiste em que essa prática dava ao Executivo, na realidade, o poder de emenda, que ele não tem. De tal modo, por exemplo, suprimindo a palavra "não", o Executivo poderia transformar em permissiva ou imperativa uma norma negativa do projeto.

O Sr. *Ministro Aliomar Baleeiro* — E submete o assunto a um *quorum* estrito e quase impossível de obter: dois terços.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes (Relator)* — Exato. O veto é extremamente reforçado por essa maioria qualificada a que se refere o eminente *Ministro Aliomar Baleeiro*.

A doutrina, como se vê ao censurar o veto parcial, leva em conta que não se pode atribuir ao veto o papel ou o efeito de emenda. É, pois evidente que, quando a Câmara Legislativa aprecia o veto, votando de novo o seu projeto, já não está apresentando, nem apreciando, emenda alguma.

Além disso, o art. 4º do Ato Institucional 2, para se aplicar aos Estados, ficou sujeito, segundo ele próprio dispõe, a uma *vacatio legis* de sessenta dias (art. 32). Dentro desse prazo, as Constituições estaduais deveriam ser emendadas, para se adaptarem ao Ato, o qual só se aplicaria "automaticamente" aos Estados nos seus arts. 3º, 4º, 5º e 25, depois de decorrido aquele prazo. Era, pois, evidentemente não retroativo o seu art. 4º. Como poderia ele, referindo-se a emendas, aplicar-se a projeto

já votado pela Assembléia, quando exaurido o prazo em que ali se poderiam apresentar e apreciar emendas?

Rejeito, assim, Sr. Presidente, a representação do eminente Procurador-Geral da República, quanto ao fundamento da violação do art. 4º do Ato Institucional 2.

Passado a outro aspecto, menciono que o Sr. *Ministro Vilas-Boas*, em seu lúcido parecer, traz uma matéria nova à nossa apreciação, argumentando que a representação de inconstitucionalidade não pode ser apreciada além dos estritos termos em que é apresentada. Como o veto, no caso, se baseara na aplicação imediata do Ato Institucional 2, a representação do Procurador-Geral não poderia ir além. Daí resultaria que, transposta essa arguição pelo Tribunal, a representação deveria ser julgada improcedente no todo.

Lamento não acompanhar o eminente jurista na extensão que S. Exa. atribui ao seu argumento. Sabemos que o Tribunal não pode incluir matéria nova na representação de inconstitucionalidade, porque sua iniciativa pertence privativamente ao Procurador-Geral da República. Mas essa limitação não pode estender-se, irrestritamente, aos fundamentos jurídicos da representação, e, no caso dos autos, a representação foi formulada pelo Procurador-Geral, com fundamentação ampla, ou seja, afirmando que a Assembléia havia exorbitado dos seus poderes de emenda.

Em consequência, afastada a aplicação retroativa do art. 4º do Ato Institucional 2, resta examinar a representação de inconstitucionalidade em face dos artigos 22 e 30 da Constituição do Estado, que era o direito constitucional vigente à época em que foram apresentadas e aprovadas, na Assembléia, as emendas que estamos discutindo. O exame da lei, em face dessas disposições da Constituição estadual, está, portanto, compreendido, não apenas implicitamente, mas de modo necessário, na representação do Procurador-Geral da República.

O art. 22 da Constituição do Estado, vigente ao tempo, não proibia quaisquer emendas que aumentassem a despesa; proibia emendas que aumentassem vencimentos de funcionários, ou criassem cargos em serviços já organizados. O art. 30 exigia, como exige, a indicação de recursos com que prover às despesas porventura votadas pela Assembléia.

Diz o Procurador-Geral que a Assembléia se excedeu no uso do seu poder de emenda, porque ampliou desmedidamente o projeto do Governo, aumentando consideravelmente a despesa e fugindo à finalidade que inspirava a propiciação do Executivo.

Os ilustres Advogados dos Assistentes e da Assembléia recordaram numerosos precedentes d'este Tribunal, no sentido de que as Câmaras Legislativas, quando apreciam projeto de iniciativa exclusiva do Governo, não funcionam como autômatas; não se limitam a prover, ou rejeitar o projeto, mas podem introduzir emendas que sejam compatíveis com as suas finalidades. Realmente, este Tribunal tem rejeitado a interpretação regalista que eliminaria, na prática, o poder de emenda das Assembléias: representação n° 465 (1961, 1963), *D.J.*, 25-7-63, pág. 366, 2-4-64, pág. 141; representação n° 468 (1963), *D.J.*, 12-12-63, pág. 1.262; recurso extraordinário n° 55.718 (1964), *R.T.J.*, 32/143; representação n° 611 (1964), *R.T.J.*, 33/107; representação n° 55.084 (1964); recurso de mandado da segurança n° 12.342 (1964), *D.J.*, de 22-10-64, pág. 808; recurso de mandado de segurança n° 15.015 (1965), *R.T.J.*, 36/382; recurso de mandado de segurança n° 15.110 (1965), *R.T.J.*, 35/633; recurso de mandado de segurança n° 14.405 (1965), *R.T.J.*, 34/6; representação n° 627 (1965), *R.T.J.*, 33/45; representação n° 670 (1966), *R.T.J.*, 37/645; recurso extraordinário n° 57.713 (1966), *R.T.J.*, 40/348; recurso de mandado de segurança n° 14.797 (1966).

O eminente Ministro Pedro Chaves, que tem sido defensor ardoroso do poder de emenda das Assembléias, resumiu o pensamento dominante neste Tribunal em seu brilhante voto na representação 670 (aci-

ma citada). Referindo-se aos nossos precedentes, disse S. Exa.:

"em todos êsses julgados, se proclamou que a emenda só era admissível, sem extravasamento do assunto constante da proposição, sem quebra da unidade da proposta, e sem violação dos propósitos do projeto.

É uma síntese feliz da orientação prevalente neste Tribunal. Resta, pois, verificar se as emendas da Assembléia, no caso dos autos, se contiveram dentro daqueles limites.

O objetivo do Projeto 531, de 1965, do Governador Ademar de Barros, foi aumentar a gratificação devida aos delegados de polícia, pela natureza especial dos seus serviços. Assim se expressou a mensagem do Governo:

"Tal gratificação, nos termos da lei que a instituiu, se destina a compensar o regime especial de trabalho a que se sujeitam os ocupantes de cargos da aludida carreira a que se caracteriza pela proibição do exercício da advocacia, em juízo ou fora dêle, bem como de atividades particulares que se relacionem, ainda que indiretamente, com as funções próprias do cargo e, ainda, pelo cumprimento de horário irregular, sujeito a plantões noturnos e chamados a qualquer hora, estando, atualmente, fixada em um terço do valor da referência numérica do cargo".

Propunha o Governador que essa gratificação, fixada até então em um terço da referência numérica (Lei n° 7.626, 6-12-62), fôsse elevada a 70% e 100%, conforme a categoria funcional, repartidos os delegados em dois grandes grupos.

Algumas das emendas da Assembléia — confirmadas com a rejeição do veto — tiveram por efeito estender êsse aumento de gratificação a outras categorias funcionais, mas levando igualmente em consideração a natureza especial dos serviços a elas incumbidos. Foi, assim, aumentada a gratificação denominada de "guarnição es-

pecial", a que tinham direito, por exemplo, a Milícia do Estado, a Guarda Civil e a Polícia Feminina. Essa gratificação de 30%, de acôrdo com a Lei nº 6.055, de 28-2-61, cujo art. 67, que a instituiu, foi alterada pela Lei nº 7.545, de 28-11-62. A primeira lei fixava o teto da gratificação em 30%, deixando ao Poder Executivo fixar o seu valor em decreto; a segunda lei, de 1962, fixou em definitivo a gratificação em 30%.

A representação argumenta que houve exorbitância, porque as duas gratificações não eram da mesma natureza, nem são idênticas as condições de serviço das categorias funcionais a que se referem as emendas aprovadas e o projeto do Governo.

Tendo a Assembléia como os Assistentes sustentam o contrário, a meu ver, com melhores fundamentos. Vou relembrao ao Tribunal trecho do memorial do Prof. Alfredo Buzaid, que foi rapidamente lido por S. Exa. no escasso tempo de que dispunha para a sustentação oral. Referiu-se inicialmente à vantagem concedida aos delegados e que o Governador pretendia aumentar: "essa vantagem foi criada, originariamente, em favor da Fôrça Pública do Estado de São Paulo, pela Lei nº 6.055, de 28-2-61."

Transcreve, então, o dispositivo citado: "Fica estabelecida, na Fôrça Pública do Estado, a gratificação de guarnição especial destinada a compensar a prestação de serviços em condições precárias de segurança, estabilidade e acomodação e a ser paga por trabalho prestado por oficial ou praça."

Tratava-se, pois indiscutivelmente, de gratificação intuitiva em razão da natureza especial do serviço. Prossegue S. Exa.: "Essa mesma lei, no art. 68, estendeu a vantagem às carreiras policiais, *verbis*: "Nas mesmas bases e condições, será concedida a vantagem de que trata o art. 67 aos integrantes da Guarda Civil e das carreiras policiais".

"Nas mesmas bases e condições" (insiste S. Exa.), o que dá bem a idéia de

que o objetivo da lei foi o de atender às vicissitudes a que estava e está sujeito todo o pessoal do serviço policial, notadamente a Fôrça Pública e a Guarda Civil.

A Lei nº 7.545, de 28-11-62, cujo art. 1º o memorial transcreve, estendeu essa mesma gratificação de guarnição especial aos guardas rodoviários e à Polícia Feminina.

Prossegue S. Exa.: "A gratificação foi concedida, uniformemente, como estabeleceu a lei (§ 1º do art. 67), na base de 33% sôbre os vencimentos do respectivo posto ou graduação..."

Há, neste passo, um pequeno equívoco de S. Exa.: era de 30% a gratificação da Fôrça Pública. Mas este pormenor não tem mais funda significação. Prossigo na leitura do memorial: "E o parágrafo único do art. 2º desse novo diploma estabeleceu: "Aplica-se a base da gratificação de guarnição especial, ora fixada, a todos os servidores que já tenham direito à referida vantagem pecuniária, aos de que trata o art. 1º desta lei, bem como aos inativos das carreiras por ela alcançadas."

Finalmente, disse S. Exa.: "A Lei nº 7.626, de 6-12-62, deu diversa denominação a essa "gratificação de guarnição especial", fixando-a, porém, nas mesmas bases percentuais — um têtço do valor da referência — para os delegados de polícia, também integrantes da carreira policial. Chamou-a de "gratificação destinada a compensar o regime especial de trabalho" dos delegados de polícia, mas para tornar bem claro que se tratava da mesma "gratificação de guarnição especial", com denominação mais adequada ao que concerne aos delegados de polícia, dispôs, em seu art. 4º, que estes, como receberam esta nova gratificação de regime especial de trabalho, ficavam impedidos de perceber a anterior, criada pela Lei nº 6.055, sob a designação de gratificação de guarnição especial. Consequentemente, ambas as gratificações — de guarnição especial e de regime especial de trabalho (esta restrita aos delegados de polícia) — constituíam vantagens inerentes à função policial..."

Este histórico, feito por S. Exa., demonstra, a meu ver, absoluta identidade das duas gratificações quanto à sua natureza. Elas tinham, seja com o nome de "guarnição especial", seja com o de gratificação de "regime especial de trabalho", a mesma substância. Tanto os delegados de polícia, como a Força Pública, como a Guarda Civil, como os guardas rodoviários, como a Polícia Feminina, como em geral os servidores das carreiras policiais, tinham regime de serviço peculiar, especialmente oneroso, que justificava se lhes desse uma compensação suplementar, intitulada "gratificação" que essas leis anteriores já incorporavam ao vencimento, para efeito de aposentadoria, pois também beneficiavam os inativos. Pode ser que o serviço de uma e outras categorias não seja exatamente o mesmo; é indiscutível, porém, que umas e outras o executam em condições especiais, realmente onerosas, o que justificava, por equidade, a extensão do aumento proposto, que a Assembléia determinou, sem exorbitar do seu poder de emenda. Não sou eu, como juiz, quem está aplicando a equidade ao caso; a Assembléia, órgão político, levando em conta as mesmas razões apresentadas pelo Governador, é que se inspirou na equidade para dar tratamento igual aos servidores que trabalhavam, todos eles, em condições especiais de serviço.

Desejo ler, a este respeito, outra passagem do voto do eminente Ministro Pedro Chaves, na representação n° 670, já citada, onde S. Exa. considerou hipótese muito semelhante à destes autos. Tratava-se de lei da Guanabara, que beneficiava oito carreiras, tendo a Assembléia estendido o benefício a um nono grupo de servidores. O Tribunal rejeitou a arguição de inconstitucionalidade, e esta foi a justificação de S. Exa.:

"Disponha o projeto... que o quadro da força policial, enquanto não preenchido com pessoal próprio, "contará com os efetivos das corporações existentes e pessoal das carreiras" que enumera e que ao todo seriam oito. A esse elenco, por força de emenda, acrescentou a Assembléia também:

"o corpo de Colaboradores Voluntários servindo nas diversas dependência policiais.

A meu ver, a emenda não é impertinente, não transpõe o fim e os limites da proposição, não colide com o texto proposto em razão da matéria, que é a mesma, nem com o específico do artigo. Relacionava o projeto oito carreiras ou categorias de policiais que seriam parcelas do quadro da Força Policial, a título provisório, enquanto não fôsse preenchido com pessoal próprio. Aprovando a propositura, a Assembléia acrescentou ao rol mais uma corporação, já existente e prestando serviços nas dependências da polícia."

Reproduzo, agora, para o caso dos autos, o mesmo pensamento de S. Exa.: a Assembléia apenas completou o mandamento contido na proposta do Poder Executivo. Rejeito, pois, Sr. Presidente, a arguição de inconstitucionalidade no que respeita aos diversos artigos que se limitaram a estender o aumento da gratificação de serviço especial às categorias enumeradas na lei. No final do meu voto, lerei esses dispositivos legais, que tenho por compatíveis com a proposição, por não ter a Assembléia, ao votá-los, exorbitado do seu poder de emenda.

Quanto à situação especial dos delegados inativos, que também foram beneficiados pela Assembléia, os ilustres advogados observaram que há uma decisão do Tribunal de São Paulo (mandado de segurança n° 154.574, 11-8-66), aplicando em seu favor dispositivo expresso da Constituição do Estado, que manda conceder aos inativos os mesmos aumentos e vencimentos atribuídos ao pessoal da ativa. E o Estado, por despacho do Governador Laudo Natel, autorizou a Procuradoria não recorrer da decisão, o que evidencia sua conformidade com o julgado. Portanto, rejeito, igualmente, a arguição quanto aos delegados inativos.

Convém observar que, tendo sido cumprida a Constituição do Estado, que, neste ponto, de modo nenhum ofende a Constituição federal...

O Sr. Ministro Pedro Chaves — V. Exa. me permite? Na representação n° 670 havia, também, caso semelhante: delegado de policia aposentado também beneficiado com aumento.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Presidente) — Nessa representação da Gunabara.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator) — Se a Constituição do Estado vai além da Federal, mandando igualar os proventos da inatividade aos vencimentos do pessoal ativo, não existe aí qualquer inconstitucionalidade: é mera aplicação do princípio federal da revisão dos proventos. A inconstitucionalidade da lei questionada só procederia, se fôsse a Constituição do Estado declarada incompatível, nesse ponto, com Constituição federal.

Por iguais razões, Sr. Presidente, não vejo inconstitucionalidade no artigo 10 da lei, que manda estender aos inativos as vantagens a que se referem os seus arts. 7°, 8°, e 9°, os quais estenderam a funcionários do serviço policial o aumento de gratificação concedido aos delegados. Em consequência, também rejeito a arguição quanto ao art. 10.

Igualmente não a acolho quanto ao art. 6°, que reduziu para 25 anos o tempo de aposentadoria, para os cargos de Diretores da Divisão de Rádiodifusão e da Divisão de Diversões Públicas. A razão do meu voto, neste ponto, é que aqui não se trata de aumento de vencimentos. Trata-se, sem dúvida, de aumento de despesa, mas já mostrei que, não sendo aplicável ao caso o Ato Institucional 2, seria necessário, para ficar comprometida a lei, que houvesse aumento de vencimentos, e não apenas aumento de despesa.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Mas isso em relação à gratificação.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator) — Referi-me, anteriormente, ao aumento da gratificação, cuja extensão a categorias funcionais em condições idênticas guardava perfeita compatibilidade com o projeto do governo. Mas em relação ao art. 6°, não

é necessário indagar da pertinência, porque ele não cuida de aumento de vencimentos. Ele aumenta a despesa, mas só o Ato Institucional 2 é que vedou aumento de despesa não proposto pelo Governo. A redução do tempo de aposentadoria para 25 anos é medida especial de organização do serviço público, em relação à qual a Constituição do Estado não dera ao Governo exclusividade de iniciativa. A Assembléia podia ter a iniciativa de lei nesse sentido, bem como a de incluir em outra lei dispositivo dessa natureza.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Trata-se de uma lei em que a proposição está inteiramente deslocada. O que temos dito aqui, na jurisprudência dominante, é que as emendas precisam guardar conformidade.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator) — Mas, quando a matéria for da privativa iniciativa do Governo. A pertinência refere-se à cláusula restritiva de emenda. Se a matéria específica de que tratamos — tempo para aposentadoria — não era da iniciativa privativa do Governo, não há que cogitar de restrição ao poder de emenda da Assembléia, nem portanto, obviamente, da condição de pertinência da emenda.

O Sr. Ministro Hermes Lima — É desconformidade absoluta. Nesse caso, a Assembléia poderia fazer várias reformas no serviço público do Estado de São Paulo. Poderia, por exemplo, aumentar os vencimentos dos magistrados.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator) — Aumento de vencimentos era matéria em que havia restrição, por ser da privativa iniciativa do Governo.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Mas aí não se aumentaram vencimentos.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator) — Na aposentadoria aos 25 anos, aumenta-se a despesa, mas não os vencimentos.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Mas aí, realmente, é uma modificação do serviço público civil do Estado.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator)
— Mas para isso a Assembléa tinha poderes, como tem.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Mas não aí nessa proposição.

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Independentemente da iniciativa da proposição.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator)
— Haveria, no máximo, infringência de uma norma regimental da Assembléa.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Não é infringência da norma regimental, seria infringência da própria proposição inicial do Governador. É a natureza da proposição inicial do Governador que autoriza emendas, na conformidade dessa proposição. Essa é a limitação constitucional.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator)
— Qual o texto constitucional que vedava à Assembléa votar qualquer matéria estranha ao projeto?

O Sr. Ministro Hermes Lima — Não é isso. É o texto constitucional que diz que a Assembléa não pode aumentar vencimentos ou criar cargos.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator)
— No caso, não se trata de uma coisa, nem de outra.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Mas a natureza da proposição, o ponto de partida do Governo é que limita a esfera de atribuições da Assembléa. É o ponto de partida. Com uma mensagem, com um ponto de partida como esse, o Governo poderia, então, fazer várias modificações, porque a Assembléa se aproveitou desse ponto de partida para fazer modificações.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator)
— E, se não tivesse havido ponto de partida, se não tivesse havido proposição do Governo?

O Sr. Ministro Pedro Chaves — A competência era da Assembléa.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Mas não é matéria regimental puramente interna corporis.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator)
— Respeito muito o ponto de vista do eminente Ministro Hermes Lima, mas estou justificando porque não considero inconstitucional a emenda da aposentadoria. Tanto a Constituição de 46, como a atual (artigo 100, § 2º), permite à lei federal reduzir os limites de tempo de serviço, em razão da sua natureza especial para efeito de aposentadoria. Se a Assembléa podia fazer lei a esse respeito, sem qualquer proposição do Governo, também poderia incluir disposição sobre o assunto em projeto do Governo. Pode ser inconveniente a emenda, mas não me cabe discutir esse aspecto.

Do mesmo modo, Sr. Presidente, o artigo 13 da lei, que dispõe sobre o cálculo dos proventos da inatividade, está a salvo da arguição de inconstitucionalidade. O artigo 13 diz que a gratificação de guarnição especial será calculada sobre o valor da diferença de vencimentos e demais vantagens pecuniárias, para efeito de fixação dos proventos da inatividade. Não é norma sobre aumento de vencimentos; por isso, também não me parece inconstitucional.

Alguns artigos de lei fazem supor, ao primeiro exame, que a Assembléa acumulou dois benefícios pelo mesmo título, quando diz: "sem prejuízo de outras vantagens" (ou expressão equivalente).

Como a representação abrange toda a matéria da lei, tenho de fazer uma referência especial a esse ponto. Mas, a meu ver, essas expressões não têm o alcance de comprometer a lei, porque a finalidade da lei, como das emendas nela introduzidas, foi aumentar gratificações da mesma natureza, que já vinham sendo percebidas. O objetivo da lei não foi acumular duas gratificações da mesma natureza, dar dois prêmios pelo mesmo título. É desse modo que interpreto os arts. 7º, 8º e 9º. Como os interpreto de modo que dêles não resulte um duplo benefício, mas apenas a extensão do benefício proposto pelo Governo a outras categorias, não há inconstitucionalidade a declarar, consoante as razões já expostas anteriormente.

Ainda sob este mesmo aspecto, merecem menção especial os arts. 15 e 16, porque nêles foi mais acentuado o defeito de técnica legislativa. Referem-se ambos à Polícia Feminina. Diz o art. 15:

"Os benefícios de que tratam os arts. 1º e 2º são extensivos à Polícia Feminina."

E o art. 16:

"É concedida às integrantes da Polícia Feminina uma gratificação mensal calculada sobre o valor da referência "53" na seguinte proporção:

I — 40% (quarenta por cento)

Comandante, Subcomandante, Assistente e Chefe de Grupo;

II — 20% (vinte por cento)

Policial de 1ª, 2ª e 3ª Classes."

Argumentou o Governo, nas razões do veto, que ficou a Polícia Feminina com duas gratificações: uma, variando de 20 a 40%, conforme as categorias, e outra, de 70 a 100%, correspondente ao benefício que fora proposto para os delegados.

Mas eu interpreto estes dois artigos, Sr. Presidente, conjugadamente, no sentido de que eles instituem uma gratificação única. Mesmo porque os arts. 1º e 2º da lei, que se referem às categorias dos delegados de polícia, não poderiam ser aplicados automaticamente à Polícia Feminina, que não tem aquelas categorias. Por isso, a aplicação desses dispositivos, que o art. 15 manda fazer à Polícia Feminina, está vinculada ao art. 16, que estabelece os percentuais respectivos. Porque entendendo esses dois dispositivos de tal modo, significando uma só gratificação, também rejeito a arguição de inconstitucionalidade, reportando-me igualmente às razões já anteriormente desenvolvidas.

Também mandou a lei, no art. 24, que os seus efeitos se produzissem a partir de 1-7-65, e essa retroatividade, especialmente combatida pelo Governador, foi mencionada no parecer do Procurador-Geral. Mas

essa disposição, a meu ver, não é inconstitucional, porque o art. 4º do projeto do Governo mandava, expressamente, pagar o aumento de gratificação a partir de 1 de julho. A Assembléia adotou a mesma data para os efeitos de suas emendas. Não exorbitou, portanto, da proposição governamental.

Passo, agora, Sr. Presidente, as emendas que me parecem comprometidas pela inconstitucionalidade, porque a Assembléia também aceitou emendas que envolvem reestruturação do serviço público estadual, seja mediante aumento dos níveis de vencimentos, seja mediante equiparação funcional, seja mediante a transferência de carreiras ou cargos isolados.

Dêses dispositivos, que lerei afinal, o mais importante é o art. 20, que alterou os símbolos dos vencimentos da Força Pública do Estado, que é a corporação mais numerosa dos seus serviços de segurança, incumbida, normalmente, dos encargos policiais, como temos visto, muitas vezes, em conflitos de jurisdição.

Passou, por exemplo, o vencimento de coronel do nível 76 para o nível 82. Um aumento, portanto, de 6 graus. Para alguns postos, o aumento foi de 8 graus, para outros, de 11, de 14, de 16, etc.

Essa modalidade de aumento de vencimentos, pela alteração do símbolo, não é tecnicamente um simples aumento de vencimentos: é uma reestruturação do serviço. Mero aumento de vencimentos seria, se dissesse a lei: "o símbolo tal, mantido para tal ou qual categoria, passa a valer X". Mas, quando a lei dispõe que tal categoria passa do símbolo de vencimentos 76 para o símbolo 82, o que ela faz é uma reestruturação, e não um simples aumento de vencimentos.

Outros dispositivos como esse, que têm o alcance de reestruturação, a meu ver, extrapolam da proposição do Governo. A proposta do Governo não foi para reestruturar os serviços do Estado, nem mesmo o seu serviço policial. Foi tão-somente

para se aumentar o estipêndio de funções policiais em razão da natureza especial do seu serviço. Quando a Assembléa estendeu o aumento dessa gratificação, proposto pelo Governo para os delegados de policia, a outras categorias do serviço policial, que já recebiam gratificação da mesma natureza, ela se conteve dentro da finalidade do projeto. Mas quando, além disso, reestruturou carreiras, estabeleceu equiparações funcionais, deslocou cargos de uma carreira para outra, ou deslocou carreiras de uma para outra repartição, o que fez a Assembléa foi obra de reestruturação que, a meu ver, exorbitava da finalidade do projeto. Portanto, em relação a êsses outros dispositivos, que adiante indicarei, tenho por procedente a representação do Procurador-Geral.

O Sr. *Ministro Pedro Chaves* — Mas V. Exa. me permite. A Constituição não proíbe a reestruturação por iniciativa da Assembléa.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* (Relator) — Não, salvo se ela envolve, como no caso, aumento de vencimentos.

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — A lei não fala em reestruturação, fala em vencimentos. A lei adotou novos símbolos de vencimentos.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* (Relator) — Procurei demonstrar que não houve um simples aumento de vencimentos. Houve também reestruturação, cujo efeito foi aumentar vencimentos. Não se limitou a lei a alterar o valor dos símbolos de vencimentos: atribuiu símbolos mais altos a servidores que se achavam em níveis mais baixos. Isso é reestruturação de serviços.

Em conclusão, rejeito a representação quanto aos arts. 1º, 2º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 15, 16, 19 e 24, porque, nesses artigos, há apenas a extensão do favor que se continha na proposição do Governo.

Também rejeito a arguição quanto aos arts. 3º, 12 e 23, porque êles se limitam a

prover recursos com que o Estado pagará essas despesas, razão pela qual nem deveriam ser objeto de apreciação. A sorte desses artigos está vinculada à dos outros, que aumentarem a despesa.

Lerei, agora, Sr. Presidente, os artigos em relação aos quais acolho a representação, por me parecerem comprometidos pela inconstitucionalidade arguida:

"Art. 4º Passam a integrar a carreira policial os seguintes cargos do Quadro da Secretaria de Segurança Pública:

Pesquisador Dactiloscópico
Dactiloscopista
Perito Criminal
Fotógrafo
Guarda de Presidio."

Esclareço que essas categorias estão beneficiadas pelo aumento da gratificação, porque a elas se refere o art 11, § 1º:

"A gratificação de que trata êste artigo será concedida aos integrantes das carreiras de Chefe de Policiamento, Técnico de Policiamento, Perito Criminal, Pesquisador Dactiloscópico, Dactiloscopista, Radiotécnico, Fotógrafo, Censor, Censor Auxiliar, Fiscal de Diversões Públicas e Motorista, todos do Quadro da Secretaria de Segurança Pública."

O que considero exorbitante, portanto, é a reestruturação, a transferência de uma carreira para outra.

"Art. 5º Os cargos de Diretor da Divisão de Radiodifusão e de Diretor da Divisão de Diversões Públicas, ambos do Quadro da Secretaria de Segurança Pública, passam a ter os seus vencimentos fixados na referência "93"."

Como se vê, houve reestruturação, porque se elevou o simbolo dos vencimentos.

"Art. 14. Os vencimentos dos integrantes da Polícia Feminina são fixados na seguinte conformidade:

	Referência numérica		
Comandante	72	2º Tenente	59
Subcomandante	67	Aspirante	55
Assistente	63	Subtenente	55
Chefe de Grupo	55	1º Sargento	53
Policial de 1ª Classe	53	2º Sargento	49
Policial de 2ª Classe	49	3º Sargento	46
Policial de 3ª Classe	46"	Cabo	40
		Soldado Engajado	38
		Soldado Mobilizado	35
		Soldado Recruta	30
		Cadete	30"

Foi, como se vê, adotada uma nova tabela, com níveis de vencimentos mais elevados. Portanto, reestruturação.

"Art. 17. Os vencimentos dos cargos isolados da Polícia Marítima e Aérea são fixados na seguinte conformidade:

	Referência numérica
Diretor	78
Subdiretor	72
Oficial de Visitas	67
Marinheiro	38"

Pela mesma forma, houve reestruturação.

"Art. 18. Os vencimentos dos cargos da carreira de Guarda Marítimo e Aéreo são fixados na seguinte conformidade:

Situação atual	Referência numérica	Situação nova
41	53	
39	51	
38	50	
36	48"	

É também reestruturação.

"Art. 20. Os vencimentos e salários dos componentes da Força Pública do Estado são fixados na seguinte conformidade:

	Referência numérica
Comandante-Geral	86
Coronel	82
Tenente-Coronel	78
Major	72
Capitão	67
1º Tenente	63

Pela mesma forma, reestruturação, que exorbitava da finalidade do projeto.

"Art. 21. Os vencimentos dos integrantes da Guarda Civil de São Paulo são fixados na seguinte conformidade:

	Referência numérica
Comandante	86
Subcomandante	82
Inspetor Chefe Superintendente	78
Inspetor Chefe de Agrupamento	72
Inspetor Chefe de Divisão	67
Inspetor	63
Subinspetor	55
Guarda Civil Classe Distinta ..	53
Guarda Civil Classe Especial ..	49
Guarda Civil de 1ª Classe	46
Guarda Civil de 2ª Classe	40
Guarda Civil de 3ª Classe	38"

Nova tabela, portanto, reestruturação.

"Art. 22. Equiparam-se aos cargos de Delegado de Polícia de 1ª Classe, para todos os efeitos, os cargos de Diretor, lotados no Departamento dos Institutos Penais do Estado."

É também reestruturação, por via de equiparação.

Com estas considerações, Sr. Presidente, acolho a representação, em parte, nos termos indicados.

voto

O Sr. *Ministro Pedro Chaves* — Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem. Tenho

motivos para fazê-lo, pois tive meu sentido de vaidade aqui exaltado duas vezes: no voto do eminente Ministro Vitor Nunes e no trabalho do ilustre parecerista, nosso colega até há pouco, o Ministro Vilas-Boas. Ambos invocaram o meu pronunciamento na representação n° 670, da Guanabara, de que fui relator e voto vencedor neste egrégio plenário. Mas não é apenas questão da vaidade intelectual que me faz pedir a palavra pela ordem, alterando a ordem do julgamento, para antecipar o meu voto. É que também a minha memória de paulista foi invocada na brilhante exposição feita pelo eminente Professor Alfredo Buzaid. S. Exa. se referiu a um episódio dramático da história de São Paulo, de que fui testemunha, bem como S. Exa. o atual Presidente da República, que teve nêle papel saliente. Foi quando os bombeiros de São Paulo, premidos pela necessidade e desarmados, cercaram o palácio dos Campos Eliseos para pedir ao Governo, solução para seus problemas financeiros.

Fui testemunha também, Sr. Presidente, no curso da minha longa vivência na magistratura paulista da, quase tragédia que ocorria com juizes de direito, mesmo aquêles já de alta categoria, obrigados a dispor de móveis e utensílios de suas residências, de coisas indispensáveis no nosso atual estado de cultura, para poder suprir deficiências de vencimentos. A situação chegou a tal ponto, que o eminente José Carlos de Macedo Soares, na interventoria federal em São Paulo, no seu curto governo, fez dois aumentos de vencimentos para a magistratura .

Por isto, Sr. Presidente, é que fiquei emocionado quando ouvi, do Professor Alfredo Buzaid a evocação dêste episódio dos bombeiros no palácio dos Campos Eliseos.

A interpretação que tenho dado ao poder de emenda não é só de uma convicção de jurista: é da convicção de homem liberal, que confia e sempre confiou no poder do Parlamento, que foi criado precisamente para êsse fim, para resguardar a aplicação dos dinheiros públicos, para atender às ne-

cessidades da população. E não posso considerar inconstitucional a ação do Parlamento da minha terra natal, quando vai de encontro à necessidade da Fôrça Pública de São Paulo, esquecida, às vezes, incompreendida, sempre miseravelmente paga. Essa Fôrça Pública, que conheço desde criança, de cujos feitos me orgulho; que vi marchando para todos os recantos do País, quando o País dela precisou; desde os tempos de Tobias de Aguiar. Tem sido um elemento de ordem, da garantia da propriedade, da garantia da paz social, até da harmonia entre os Podêres, sempre obediente ao espírito de probidade e patriotismo de seus chefes. Hoje é uma corporação altamente instruída, educada nos princípios do mais sadio patriotismo. Para que justifiquem os nossos labores intelectuais e profisisonais de juristas e magistrados, precisamos ter os pés na terra: saber quanto custa a vida e quanto se exige de um homem. Aquêles que vestem farda, que têm a mesma dedicação pela ordem pública que têm os policiais civis, os delegados de policia, não podem ficar indiferentes à sua própria sorte, não podem ficar como faquires indus, como aquêles religiosos budistas que preferem fazer explodir a própria cabeça para não transigir com os seus princípios. Êsses policiais não são sôzinhos, não são sacerdotes solteiros, têm mulher e filhos para sustentar, vestir e educar, para abrigar sob um teto.

Ora, Sr. Presidente, se o Governador do Estado reconhece essa situação em relação à Policia Civil e manda ao Legislativo um projeto que aumenta a gratificação dos civis, dos delegados de policia, e a Assembléia, diante dos mesmos princípios, reconhecendo a mesma natureza de funções, estende êsse projeto, a garantia ou outorga dessas gratificações majoradas, aos policiais fardados, procedeu bem, não feriu qualquer princípio ou texto constitucional.

Era o que desejava dizer, Sr. Presidente, para extravasar meu sentimento e minha opinião de que considero de inteira justiça a outorga dêsse aumento de gratificação, como uma retribuição, pela minha parte,

de brasileiro e de paulista, a todos os serviços que a *Fôrça Pública* vem prestando a São Paulo e ao Brasil.

Não posso proclamar uma inconstitucionalidade, quando, diante de uma doutrina que vimos expondo aqui, em vários julgamentos, acho que é completamente constitucional: Primeiro, porque o aumento concedido à *Policia Civil* devia ser necessariamente estendido à *Policia Militar*, sob pena, então sim, de se incorrer na inconstitucionalidade de uma discriminação não prevista na lei. Segundo, porque considero, como o eminente *Ministro Relator*, que o *Ato Institucional* nº 2, de vigência imediata, não implica na retroatividade para atingir uma situação legal já perfeitamente definida. O projeto já estava aprovado catorze dias antes da promulgação do *Ato*. A *Assembleia* tinha exercido o seu direito de emenda, que sempre reconheci. Terceiro, porque prefiro viver como cidadão livre desta terra livre, sob todos os erros que o Congresso possa cometer, mediante discussão publicamente, a viver sob as ameaças legislativas de um comando único, onipotente e indiferente à opinião geral.

Fico com o Congresso, Sr. Presidente, e diante do espirito liberal que conduz todos os atos da minha vida, é que dei ao direito de emenda a interpretação que o egrégio *Supremo Tribunal Federal* me ensinou a admirar na história das suas decisões.

Acompanho o voto do eminente *Ministro Vitor Nunes*. Aparteei S. Exa., fiquei completamente esclarecido a respeito daquelas partes em que a lei paulista se excedeu no direito de emenda, fazendo de certa forma uma reestruturação de carreira quando o projeto apenas concedia vantagens à *policia civil*. Essas vantagens é que, a meu ver, não podiam ser concedidas apenas à parte civil; deviam ser outorgadas também à parte militar da organização única, que é a *Policia do Estado de São Paulo*.

Agradeço a V. Exa., Sr. Presidente, ter invertido a ordem do julgamento, a meu pedido, e, como prometi ser breve, apenas concluo com o eminente *Ministro Relator*.

VOTO

O Sr. *Ministro Adauto Cardoso* — Sr. Presidente, tenho, também, estado com o Congresso em muitos episódios da minha vida, mas somente...

O Sr. *Ministro Pedro Chaves* — V. Exa. honrou e abrilhantou o Congresso Nacional por muitos anos.

O Sr. *Ministro Adauto Cardoso* — (Agradeço a V. Exa.) ...naquelas suas prerrogativas que entendem com a honra e a dignidade da representação popular.

No julgamento desta representação, Sr. Presidente, com a vênia devida dos eminentes *Ministros Vitor Nunes* e *Pedro Chaves*, considero que a razão política cardeal da prevalência dos problemas financeiros do Poder Executivo é que tem de orientar uma exata compreensão dos textos constitucionais. O *Supremo Tribunal Federal* tem de abster-se de intervir naquilo que é, pela estrutura mesmo do nosso sistema constitucional, matéria de exclusiva competência dos outros Podêres.

Minha experiência como Membro da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, na prática da aplicação do art. 67, § 2º, da Constituição, de onde foi haurir a Constituição paulista a regra do seu art. 22, ensina-me que é impossível a qualquer governo respeitável planejar e organizar a administração pública com essa liberal compreensão do poder de emenda. Naquele Órgão da Câmara, fui intransigente na recusa de projetos que, seja através das chamadas emendas que aumentam os vencimentos, seja através de reestruturações, seja através de concessões de aposentadorias precoces não faziam mais do que aumentar a carga orçamentária e impedir que durante longos anos o Poder Executivo, no Brasil, pudesse planejar e organizar o serviço público. Isso que fiz, Sr. Presidente, nunca foi desconhecer as prerrogativas do Congresso, nem da Casa legislativa a que pertenci.

Entendo que devo acolher a representação apenas em relação aos artigos vetados

pelo Poder Executivo paulista, e que tinham sido objeto de mensagem endereçada à Assembléia. O veto, no caso, terá sido uma incongruência. A iniciativa do Poder Executivo existiu quanto a esses dispositivos, e inaceitável é essa contradição do veto àquilo mesmo que o Poder Executivo propôs.

No mais, Sr. Presidente, acolho a representação, dou pela sua procedência em tudo o que ela impugna, como aumento de encargos, reestruturação de cargos e funções, e naquilo que importe não só em visível aumento de vencimentos, como, também, em incremento dos encargos impostos pelas emendas ao Poder Executivo.

Este é o meu voto.

VOTO

O Sr. *Ministro Djaci Falcão* — Sr. Presidente, Srs. Ministros, o meu voto coincide com o do eminente Ministro Relator, à vista de que, na hipótese, as emendas oferecidas e por S. Exa. consideradas legítimas, na verdade, eram pertinentes à substância e ao conteúdo da proposta do Poder Executivo; e, por outro lado, considerando que já não prevalece nesta Casa o entendimento da inviabilidade de emenda oferecida pelo Poder que não tem a iniciativa da lei, como dantes ocorria. Assim, à vista de que não foi malferida a proposta na substância e no seu alcance; salvo quanto aos artigos a que se referiu o eminente Ministro Relator, resta julgar procedente, em parte, a representação.

VOTO

O Sr. *Ministro Elói da Rocha* — Sr. Presidente, vou seguir, no voto, a mesma ordem do pronunciamento do eminente Ministro Relator.

Examinando, primeiramente, se é aplicável, ao caso, a norma inscrita no art. 4º, parágrafo único, do Ato Institucional nº 2, de 27-10-65, e no art. 22, § 2º, da Constituição de São Paulo, com a redação da Emenda Constitucional do Estado de nº 4, de.....

22-12-65. Quero declarar, logo, que, a meu ver, a Lei estadual nº 9.271, de 16-3-66, violou aquela norma constitucional.

O eminente Ministro Relator, ao analisar os argumentos apresentados pela eg. Assembléia Legislativa e por litisconsortes passivos, repeliu o de que a elaboração da lei termina com a votação final. S. Exa. não aceitou o argumento, em face do sistema constitucional de 1946 e, agora, da Constituição de 1967.

Certo, a votação final do projeto, no Poder Legislativo, não encerra a elaboração da lei. Ocorre o encerramento pela votação, no caso de exercício da competência exclusiva do Congresso Nacional, como dispunha, expressamente, o art. 71, da Constituição de 1946: "Nos casos do artigo 66, considerara-se-á com a votação final encerrada a elaboração da lei, que será promulgada pelo Presidente do Senado". Fora desse caso, a lei se completa no momento da sanção, ou no da rejeição do veto. São inconfundíveis, em regra, votação final do projeto e encerramento da feitura da lei. A sanção integra a feitura da lei. A votação do veto, de que pode resultar a aprovação do projeto vetado — art. 70, § 3º, da Constituição de 1946, art. 62, § 3º, da Constituição de 1967 —, é, igualmente, operação de elaboração da lei.

Assim, ainda não se concluiu a feitura da Lei nº 9.271, quando a norma do artigo 4º, parágrafo único, do Ato Institucional nº 2, passou a vigorar no Estado de São Paulo, adotada pelo art. 22, § 2º, da Constituição Estadual, com a redação da Emenda Constitucional nº 4, de 22-12-65. A Assembléia Legislativa, que não tinha o poder de emenda, com aumento de despesa pública, não podia, ao conhecer do veto, em 16-3-66, aprovar o projeto vetado, que continha as emendas não permitidas.

O eminente Ministro Relator inaplicou o Ato Institucional nº 2 e a Emenda Constitucional do Estado, de nº 4, por acolher o fundamento, invocado em defesa da Lei nº 9.271, do ato jurídico perfeito. A Assem-

bléia Legislativa teria exercido a faculdade de emenda, quando era possível, e esse ato, por ser ato jurídico perfeito, não poderia ser atingido. Aprovado o projeto, com as emendas, a 30-9-65, aprovada a redação final a 14-10-65, foi publicado a 10-11-65 o autógrafa expedido. Com a vênha de S. Exa., não me parece que haja, na arpoação de emenda ao projeto, ato jurídico perfeito. Enquanto, por força do veto, a lei se elaborava, sujeitou-se ao Ato Institucional e à Emenda Constitucional nº 4. Só não incidiram essas normas constitucionais se a elaboração da lei estivesse finda, o que não aconteceu. As emendas não constituíram ato jurídico perfeito, tanto que, vetado o projeto, êle, com as emendas se submeteu à nova votação.

Por estas razões, já poderia ser julgada procedente a representação. Passo a examinar, em segundo lugar, as normas constitucionais anteriores ao Ato Institucional nº 2.

O Supremo Tribunal Federal assentou orientação no sentido de admitir, no poder de emenda, a emenda ampliativa, com o pressuposto — que se afigura pacífico — de pertinência da emenda. Por isso, o eminente Ministro Hermes Lima insistiu, quanto a alguns artigos da impugnada lei, em recusar essa pertinência.

Como o eminente Ministro Adauto Cardoso, tirei, sempre, do art. 67, § 2º, da Constituição de 1946, sobre a iniciativa exclusiva das leis que aumentem vencimentos, a conclusão de que não há o poder de emenda ampliativa, em caso como o dos autos. Não que não admita emenda para corrigir e para aperfeiçoar o projeto. Neguei o poder de emenda ampliativa, com aumento de vencimentos, ainda na vigência da Constituição de 1946. O Ato Institucional nº 1, de 9-4-64, alterando o art. 67, § 2º, da Constituição, dispôs, no art. 5º, com a iniciativa privativa de Presidente da República, dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública, que não serão admitidas emendas que aumentem as despesas propostas. Com o preceito do art. 67, § 2º, da Constituição de 1946, harmoniza-

va-se, na esfera estadual, como cumpria o art. 22, parágrafo único, da Constituição de São Paulo.

Na espécie, a pertinência, mostrou o eminente Ministro Vitor Nunes, não se verificou relativamente aos dispositivos que importaram aumento de vencimentos. Segundo entendi, S. Exa. distinguiu, na Lei número 9.271, os dispositivos que estenderam a outros servidores a gratificação proposta e os que aumentaram essa gratificação, além daqueles que, por vários modos, aumentaram vencimentos. Do ponto de vista de S. Exa., parece-me perfeitamente lógico que admita a extensão da gratificação aos servidores em condições iguais.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator) — Aumento, propriamente, da gratificação não há, na extensão referida.

O Sr. Ministro Elói da Rocha — Mas não entendi como V. Exa. admitiu, também, os aumentos de gratificação.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator) — Porque resultaram da proposta do Governo. A proposta do Governo foi de aumento. Admiti a extensão desse aumento a outras categorias por emendas da Assembléia.

O Sr. Ministro Elói da Rocha — No tocante aos arts. 15 e 16, V. Exa. afastou a censura, procurando conciliar os dois dispositivos e interpretando o art. 16 como aplicação do art. 15.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator) — Interpretei os dois, conjugadamente.

O Sr. Ministro Elói da Rocha — Não me parece assim. As duas normas são totalmente diferentes. O art. 15 declara que os benefícios de que tratam os arts. 1º e 2º são extensivos à Polícia Feminina, ao passo que o art. 16 institui gratificações, em percentagens diversas das fixadas no art. 1º.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator) — Como applicaria V. Exa. as percentagens de 70 e 100% à Polícia Feminina, se essas percentagens estão vinculadas a cate-

gorias da carreira de delegado, que não existe na Polícia Feminina? Como discriminar os casos de 70 e os de 100%, na Polícia Feminina?

O Sr. Ministro Elói da Rocha — Perceberiam tais percentagens somente as integrantes da Polícia Feminina que exercessem cargos enquadrados entre os de Delegado de Polícia, porque dêles tratava os arts. 1º e 2º. O art. 16 cogita de Comandante, Subcomandante, Assistente e Chefe de Grupo, e Policial, de 1º, 2º e 3º classes.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator) — Mas não há delegado feminino, há policial feminino.

O Sr. Ministro Elói da Rocha — Conforme o art. 16, a gratificação é menor para o Policial feminino de 20%. Para o Delegado de Polícia, de acordo com o artigo 1º, é de 70% ou 100%.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator) — A razão por que conjuguei os dois dispositivos é que não vejo como aplicar, automaticamente, o art. 15 à Polícia Feminina, pois não há correspondência com as categorias dos delegados. O art. 16 é que faz a graduação na própria Polícia Feminina.

O Sr. Ministro Elói da Rocha — Sr. Presidente, quer pela incidência do Ato Institucional nº 2 e do art. 22, § 2º, da Constituição de São Paulo, com a redação da Emenda nº 4, quer pelo disposto, anteriormente, no art. 22, parágrafo único, da mesma Constituição, e no art. 67, § 2º, da Constituição federal, modificado pelo Ato Institucional nº 1, não eram válidas as emendas ao projeto enviado pelo Executivo, com aumento de vencimentos ou de despesa pública. Não seria necessário considerar o aumento de despesa; bastaria o aumento de vencimentos, que decorreu das referências numéricas como das gratificações estabelecidas na Lei nº 9.271.

Julgo procedente a representação, salvo na parte em que a lei insere dispositivos constantes do projeto governamental.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Sr. Presidente, meu caso, quanto à posição individual, é muito semelhante ao do eminente Ministro Adauto Cardoso.

Durante trinta anos de vida parlamentar, bati-me sempre pelo rigor, no cumprimento da cláusula que, se não me falha a memória, entrou no Direito Brasileiro pela Constituição de 1934, restringindo a iniciativa do Parlamento, quando se tratasse de criação de cargos e aumento de vencimentos, em serviço já organizado.

Muitas vezes tive a veleidade de me opor ao meu líder de então, hoje Ministro Prado Kelly, cujo pensamento, na matéria, já é conhecido desta Corte.

Aqui mesmo, em algumas Representações do Estado da Guanabara, se não me falha a memória, naquela de que foi Relator o eminente Ministro Pedro Chaves, reiterei esse ponto de vista.

Acontece, entretanto, que fui vencido e já externei meu pensamento de que meu individualismo não vai ao ponto de fazer prevalecer minha opinião pessoal, se o Plenário desta Casa, reiteradamente, mantém tese oposta.

Para mim, o mais importante não é que prevaleça meu ponto de vista, que, no meu modo de entender, se aproxima mais no sentido do voto do eminente Ministro Adauto Cardoso e do espírito da lei.

O importante é que haja unificação do direito federal e da Constituição deste País.

Tenho aberto mão da opinião individual neste sentido.

Ainda me apego a algumas, porque bringam muita coisa dentro de mim, como, *data venia* do eminente Ministro Hahnemann, a interpretação do art. 141, § 34, da Constituição de 1946, relativo à autorização orçamentária, que, penso, deve ser posterior à lei de tributo. Mas são pouquíssimas.

Destarte, no caso concreto, acompanho o eminente Ministro Vitor Nunes, na sua tese de que o Ato Institucional nº 2 não teria aplicação para o projeto que se converteu em lei e do qual resultou a Representação nº 700.

S. Exa mostrou aqui, e está nos memoriais, que as votações terminaram em.... 29-9-65 e, no dia 14 de outubro, já estava feita a votação final, encerrando qualquer oportunidade para a apresentação de nova emenda.

Depois disso é que sobreveio, em 28 de outubro, o Ato Institucional nº 2.

Ainda apontou S. Exa. a *vacatio legis* que decorre do dispositivo dêsse mesmo Ato Institucional, pelo qual só depois de sessenta dias se tornaria efetiva, independentemente de reforma das Constituições locais, a medida que vedava a iniciativa parlamentar.

Por aí, portanto, nada obsta.

Não sou insensível também ao argumento do eminente Ministro Vilas-Boas, no seu parecer, e que o eminente Relator oportunamente lembrou.

Não querendo alongar mais êste voto e explicados os motivos que me levam a esta convicção, acompanho o voto exaustivo, brilhante e minucioso do eminente Ministro Vitor Nunes, desprezando a Representação, exceto quanto aos arts. citados: 4º, 5º, 14, 17, 18, 20, 21 e 22.

VOTO

O Sr. Ministro Adalicio Nogueira — Sr. Presidente, também eu darei meu voto em pequenas palavras, dado o adiantado da hora e a extensão que já tomaram os debates.

Ou se entenda, como querem os interessados nesta Representação, que o Ato Institucional não pode retroagir e atingir a situação criada pela lei que beneficia os interessados, ou se entenda, como o emi-

nente Relator, que aquêlê Ato Institucional não pode alcançá-la...

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Se êle foi silente nesta matéria, como aconteceu.

O Sr. Ministro Adalicio Nogueira — ...porque a mesma se criou com a apresentação oportuna das emendas em questão e, neste ponto, peço vênha ao eminente Ministro Elói da Rocha para dêle divergir, entendo, realmente, que o Ato não pode prejudicar um direito, que é da Assembléia, de oferecer emendas, direito que ela não teria outra oportunidade para exercitar, uma vez que se considera o veto como fecho definitivo da elaboração legislativa de qualquer projeto.

Peço vênha aos que votaram em sentido contrário, para estar, também, com o eminente Relator Vitor Nunes Leal, quanto ao mérito da representação, porque, assim votando, sou fiel à orientação que êste Supremo Tribunal Federal tem seguido, no tocante ao poder de emenda das Assembléias Legislativas. Êsse poder de emenda, evidentemente, não é infinito, não é ilimitado; é condicionado à similitude da matéria tratada nas emendas e no projeto.

Nestas condições, acho que, no caso, as emendas guardam similitude com a matéria de que cuida o projeto, salvo naquela parte em que o eminente Relator demonstrou que se cogita de reestruturação e não de emendas, prôpriamente.

VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima — Sr. Presidente, estou de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator, julgando, entretanto, procedente a representação, também, quanto ao art. 6º.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Sr. Presidente, estou de acôrdo com o eminente relator. As emendas estavam votadas quando sobreveio o Ato Institucional nº 2. As emendas têm relação com o projeto.

Não me parece que, nos preceitos referidos no douto voto do eminente relator, haja inconstitucionalidade.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Julgou-se procedente a representação, em parte, para declarar inconstitucionais os arts. 4º, 5º, 14, 17, 18, 20 e 22 da Lei paulista nº 9.271, de 16 de março de 1966, sendo que os Ministros Adauto Cardoso, Elói da Rocha, Osvaldo Trigueiro e Hermes Lima a julgavam procedente

em termos mais amplos. Votou o Presidente.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Vítor Nunes. Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros, Adauto Cardoso, Djaci Falcão, Elói da Rocha, Aliomar Baleeiro, Osvaldo Trigueiro, Adalício Nogueira, Evandro Lins, Hermes Lima, Pedro Chaves, Vítor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Hahnemann Guimarães, Lafayette de Andrada e Luis Gallotti. Licenciado, o Exmo. Sr. Ministro Prado Kelly. Impedido, o Exmo. Sr. Ministro Cândido Mota Filho.