

Inteligência do Art. 67, § 2.º, da Constituição Federal

(Parecer da Com. de Const. e Justiça da Câmara dos Deputados)

CARLOS ALBERTO LUCIO BITTENCOURT

I — O Projeto do nobre Deputado Benjamin Farah, atendendo ao grande esforço mental e visual despendido pelos operadores em aparelhos de fotogrametria, bem como pelos desenhistas-cartógrafos, institui, em favor desses servidores, uma “*gratificação diária*”, correspondente a 50% do respectivo vencimento, após dois anos de efetivo exercício, aumentando, daí por diante, mais 5% em cada biênio. Paralelamente, cria uma “*gratificação de produção*”, adicional ao vencimento e que tomará por base o trabalho produzido, o tempo empregado no seu desempenho e a natureza da tarefa.

II — Não há negar que as gratificações em apreço constituem um *aumento de vencimentos*, no sentido amplo e compreensivo em que a Constituição Federal emprega essa expressão no seu Art. 67 § 2.º e, nesta conformidade, a iniciativa dos projetos que visem à sua concessão pertence, exclusivamente, ao Poder Executivo, afastada, no particular, a regra da livre iniciativa por parte de qualquer membro do Congresso Nacional.

III — Essa interpretação do preceito constitucional, acolhida pelo plenário da Câmara dos Deputados, quando rejeitou a emenda aposta ao Estatuto dos Funcionários Públicos que instituiu as gratificações adicionais, é a única passível de aceitação em face do elemento histórico, pois a Constituinte, recusando emenda supressiva apresentada pelo Sr. ATALIBA NOGUEIRA, houve por bem acolher as razões apresentadas pelo Sr. MÁRIO MAZAGÃO em defesa do substitutivo em que se converteu a norma em referência: “Não há motivo para que se aumentem despesas, nos casos a que o texto alude, quando o Poder Executivo, que é quem tem a responsabilidade da administração, não o solicita”. (Cfr. JOSÉ DUARTE — *A Constituição Brasileira de 46* — Rio, 1947, vol. II, página 155).

IV — Essa orientação dos Constituintes de 46 é, aliás, a que modernamente impera no direito público. Na França, já no regime da Constituição de 1875, a iniciativa em matéria de despesas cabia ao Presidente da República, e o Regimento da Câmara dos Deputados estabelecia limites ao

próprio *direito de emenda* no que se referia à diminuição de receitas ou aumento de despesas (A. ESMEIN, *Eléments de Droit Constitutionnel* — 1922, vol. II, pág. 481; JOSEPH BARTHÉLEMY e PAUL DUEZ, *Traité de Droit Constitutionnel* — 1933, pág. 806). Ao elaborar-se a Constituição de 18 de setembro de 1946, a Comissão encarregada do respectivo projeto manteve a iniciativa presidencial, que, afinal, não prevaleceu no texto definitivo, por questão meramente política, reivindicando o Parlamento o direito da iniciativa (JULIEN LAFERRIÈRE, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris, 2.ª Ed., 1947, pág. 1004).

Nos Estados Unidos da América, onde sempre se reconheceu ao Congresso o mais amplo direito sobre o erário público, o chamado *Budget and Accounting Act*, de 10 de junho de 1921, veio atribuir ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei em matéria financeira, inaugurando na grande República do Norte o chamado princípio de “orçamento executivo”. “*From the standpoint of principle — diz W.F. WILLOUGHBY — the greatest innovation of the Budget and Accounting Act was the placing of entire responsibility for the submission to Congress of a statement of the government upon the President*”. (The National Budget System, Baltimore, 1927, pág. 49). Esse diploma legal, aliás, nada mais fez do que adotar a orientação quase unânime — *practically without exception* — dos estudiosos do assunto nos Estados Unidos que, havia muito, combatiam o sistema inconveniente, desregrado e vicioso então vigorante (A.E. BUCK — *Public Budgeting* — New York, 1929, pág. 285).

Igualmente, na Inglaterra, onde o Parlamento possui autoridade legislativa ilimitada e cujo poder, na frase de COKE, é tão transcendente e absoluto — *so transcendent and absolute* — que não pode ser confinado, seja por causas seja por pessoas, dentro de nenhum limite, aí mesmo, o Regimento da Câmara dos Comuns abdicou de certa forma — *a en quelque sorte abdiqué*, no dizer de LAFERRIÈRE — da iniciativa parlamentar em matéria financeira. Por força dessa “abdicção”, o princípio já se incorporou à prática constitucional inglesa, onde KEITH o enuncia em termos categó-

ricos, mostrando que nenhum projeto, sobre o assunto, pode ser apresentado ao Parlamento senão mediante recomendação da Coroa — *except upon the recommendation of the Crown* (A BERRIEDALE KEITH — *Constitutional Law* — Londres, 1946, pág. 110).

V — E' evidente, portanto, que a regra vigente no direito público moderno é no sentido de atribuir ao próprio Executivo a iniciativa das despesas que vão onerar a máquina administrativa por cujo funcionamento é ele o responsável direto. Num regime democrático em que se distribuem em três departamentos, relativamente autônomos, as três funções primárias do governo — normativa, administrativa e jurisdicional — a interferência de um dêles na economia interna do outro constitui, atualmente, uma exceção à regra geral, exigindo, em certos casos, declaração expressa, como a que se encontra no art. 17 da vigente Constituição Francesa: "*Le députés à L'Assemblée Nationale possèdent l'initiative des dépenses*".

O art. 67, 2.º, da Constituição, portanto, ao invés de enunciar uma exceção — como já se tem sustentado — enuncia a própria regra. Despesas do Poder Executivo, somente por iniciativa dêste podem ser aumentadas ou diminuídas. Qualquer restrição a êsse princípio constitui norma de *direito excepcional*, derogatória daquela prescrição de ordem geral. Não cabe, pois, em relação ao preceito constitucional em aprêço, invocar a velha *regula juris: exceptiones sunt strictissimae interpretationis*, cujos efeitos e cujo alcance já se encontram, hoje, muito limitados pela prudente lição dos doutores (Cfr. EMILIO BETTI — *Interpretazione*

della Legge e degli Atti Giuridice — Milão, 1949, págs. 87 e segs.).

VI — O preceito *sub specie juris*, pois, há de ser interpretado em tal sentido — aberto e amplo — que lhe permita cumprir o destino que o ditou. Não é possível entender o termo "vencimentos" na acepção especial e particularíssima em que o emprega o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis. Os que assim pensam querem subordinar a Constituição à lei ordinária, quando é esta, precisamente, que se há de subordinar àquela. Tanto o vocábulo não tem o significado meramente estatutário que o artigo da Constituição não o liga aos "cargos públicos", mas aos "empregos" nos serviços do Estado. A prevalecer a interpretação restritiva, o preceito tornar-se-ia inteiramente inócuo, pois nem mesmo abrangeria o "salário" dos extranumerários ou a "remuneração" dos funcionários cujo estipêndio mensal tem essa denominação (*Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União*, Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, art. 108).

Todos os elementos, portanto, se congregam para evidenciar que a Constituição, ao empregar o termo "vencimentos", o fez atribuindo a êsse vocábulo o *sentido tradicional*, aceito em nossa prática administrativa e muito bem assinalado por TEMÍSTOCLES CAVALCANTI: "Segundo a nossa tradição, os vencimentos dos funcionários eram constituídos da totalidade da remuneração do cargo que exerciam". (*Tratado de Direito Administrativo* — Rio, 1942, vol. III, pág. 267).

Pelos motivos expostos, opinamos pela inconstitucionalidade do Projeto.