

PARECERES

PARECER N. 3.348, DE 1960

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Projeto de lei n. 1.019, de 1960. Submetido-se a nossa apreciação o Projeto de lei n. 1.019, de 1960, encaminhado à Assembleia pela Mensagem n. 247-60, do Senhor Governador, e pelo ofício n. 162-60, do Senhor Presidente do Tribunal de Contas.

Objetiva a proposição o reexame total da Lei n. 1666, de 31 de julho de 1952, bem como a reorganização do Quadro do pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas.

Ao Projeto, ofereceram-se seis emendas, anexadas a fls. 123-130, todas de iniciativa de nobres deputados.

Compete-nos, neste ensejo, examiná-lo sob os aspectos constitucionais, legais e jurídicos.

A natureza legislativa da matéria e a legitimidade da iniciativa do Tribunal de Contas para a espécie estão perfeitamente caracterizadas na alínea "b" do § 2.º do art. 69 da Constituição do Estado, que preceitua:

"Artigo 69 — O Tribunal de Contas, composto de sete membros, tem sua sede na Capital e jurisdição em todo o território do Estado.

§ 2.º — O Tribunal de Contas terá quadro próprio para o seu pessoal e exercerá no que lhe diz respeito as seguintes atribuições:

b) elaborar seu Regimento Interno, organizar os serviços auxiliares e prover-lhes os cargos, na forma da lei, propondo à Assembleia a criação ou extinção de cargos e fixação dos respectivos vencimentos;

Justifica-se, ainda, a remessa do Projeto à Assembleia conjuntamente pelo Egrégio Tribunal de Contas e pelo Senhor Chefe do Poder Executivo, em face da existência de medidas nele contidas que interessam de perto ao Poder Executivo, como ficou esclarecido a fls. 1-3, e como se pode observar pelo exame de seus dispositivos.

O art. 220 do Projeto incumbem-se de satisfazer à imposição do art. 30 da Constituição do Estado, ao indicar os meios com que se cobrirão os ônus decorrentes da transformação da medida proposta em lei.

Verificamos, assim, estarem atendidos os pressupostos constitucionais aplicáveis à espécie, quanto aos aspectos da forma, iniciativa e financeiro. Analisada, entretanto, a proposição em todos os seus dispositivos, não nos é lícito dar a nossa aquiescência aos preceitos contidos nos §§ 2.º e 3.º do art. 8.º e 2.º e 3.º do art. 54, que assim se inscrevem:

"Artigo 8.º — Ocorrendo vaga de Ministro, o Tribunal imediatamente comunicará o fato ao Governador, que, dentro de 15 (quinze) dias, através de Mensagem submeterá à aprovação da Assembleia Legislativa o nome do cidadão que pretender nomear, acompanhado do respectivo "curriculum vitae".

§ 2.º — Dentro do prazo de 30 (trinta) dias do recebimento da Mensagem, a Assembleia deverá manifestar-se sobre o nome indicado. Decorrido esse prazo, sem o pronunciamento da Assembleia, considerar-se-á aprovada a indicação.

§ 3.º — Uma vez aprovada a indicação, na forma prevista no parágrafo anterior, a nomeação será feita no prazo de 10 (dez) dias, contados da comunicação que a Assembleia fará ao Governador ou do decurso do prazo fixado no mesmo parágrafo.

Artigo 54 — Vagando-se qualquer cargo de administrador de autarquia, o Chefe do Poder Executivo, dentro de 90 (noventa) dias, através de Mensagem, submeterá à aprovação da Assembleia Legislativa o nome do cidadão que pretender nomear.

§ 2.º — A Assembleia deverá pronunciar-se sobre o nome indicado, dentro do prazo de 30 (trinta) dias do recebimento da Mensagem; decorrido esse prazo sem o pronunciamento da Assembleia, considerar-se-á aprovada a indicação.

§ 3.º — Uma vez aprovada a indicação, ou decorrido o prazo, a nomeação se fará no prazo de 15 (quinze) dias.

A nosso ver, os parágrafos citados do art. 8.º ferem o § 1.º do art. 69 da Constituição do Estado, "verbis":

"Artigo 69 — O Tribunal de Contas, composto de sete membros, tem sua sede na Capital e jurisdição em todo o território do Estado.

§ 1.º — Os membros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Governador, com aprovação da Assembleia (grifo nosso), dentre brasileiros no exercício de seus direitos civis e políticos, maiores de 35 anos, de sólida cultura, ilibada idoneidade e alto conceito social, gozando os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos desembargadores do Tribunal de Justiça".

Violada também estaria, no caso de aprovação tácita da nomeação dos membros do Tribunal de Contas pela Assembleia, a alínea "o" do art. 21 da mesma Constituição.

E os parágrafos transcritos do art. 54 atentam contra a alínea "m" do art. 21 e a alínea "e" do art. 43, ainda da Constituição do Estado, que outorgam ao Governador, mas sempre com a aprovação da Assembleia, a faculdade de nomear os administradores das entidades autárquicas.

Em ambas as hipóteses a inconstitucionalidade resulta de o texto constitucional, que define sem restrição alguma a competência do Senhor Governador para nomear, com aprovação da Assembleia, não estabelecer prazos para que se dêem a nomeação ou a aprovação. Se a competência é dada amplamente pela Constituição, não pode a lei ordinária restringi-la de forma alguma.

E note-se que o Projeto impõe consequências à não manifestação da Assembleia dentro de prazo determinado, deixando, contudo, de estipulá-las para o caso de o Senhor Governador não exercer sua faculdade nos prazos previstos. Isto, naturalmente, por obediência aos ditames constitucionais que conferem ao Poder Executivo a competência para nomear. Acontece, porém, que da mesma forma a Constituição outorga à Assembleia a competência para aprovar as indicações, sem restrição de espécie alguma, não cabendo, consequentemente, se imponha ao Poder Legislativo a aprovação por comissão, quando nada autoriza admitir-se que tal aprovação não seja expressa. Estar-se-ia, com o acionamento dos dispositivos impugnados, colocando um Poder em superposição ao outro, o que a sistemática de nosso Direito Constitucional repele.

Nos casos em que a Constituição pretende restringir, no tempo, a competência de algum Poder, surge expresso o dispositivo constitucional, como se dá, por exemplo, no prazo de dez dias que o Governador tem para sancionar ou vetar projetos de lei (art. 24 da Constituição do Estado), ou, ainda, no de trinta dias de que a Assembleia dispõe para apreciação de vetos (art. 25 da mesma Constituição).

Além disso, a aprovação dos dispositivos impugnados poderia trazer sérios inconvenientes, sobretudo no que diz respeito à Assembleia, pois, verificada alguma oposição, no âmbito legislativo, aos nomes indicados para o Tribunal de Contas ou para a direção de entidades autárquicas, facilmente seria obtida a aprovação malhada, pela negativa de número legal para a realização de tantas sessões, quantas fossem necessárias ao decurso do prazo de trinta dias. Estaríamos, então, diante de uma burla à Constituição, com a ausência de manifestação da Assembleia em hipóteses em que a Lei Maior paulista exige expressamente tal manifestação.

Ainda mais, a forma por que se dá a manifestação da Assembleia nos casos específicos de aprovação de nomes para o Egrégio Tribunal de Contas e para a administração de entidades autárquicas — Resolução — é disciplinada pelo Regimento Interno da Casa e este não prevê a aprovação tácita.

Se o objetivo do Projeto é abreviar o preenchimento de claros portuários observados no Egrégio Tribunal de Contas, a rejeição dos preceitos impugnados de inconstitucionais em nada afetará esse escopo, eis que os arts. 22, 23 e 24 da proposição solucionam de maneira perfeita os problemas advindos de eventuais ausências de Senhores Ministros, de forma a garantir o pleno funcionamento da Corte.

Como já acentuamos, foram oferecidas seis emendas à proposição, todas de iniciativa de senhores Deputados.

Ninguém ignora que a competência para a tomada da iniciativa da criação, extinção de cargos e fixação dos respectivos vencimentos, no Tribunal de Contas, é exclusiva dessa Corte, por força do que dispõe a alínea "b" do § 2.º do art. 69, da Constituição do Estado, retro transcrita.

E as emendas todas, com exceção da parte "I" da de n. 6 invadem a esfera de competência que a Constituição do Estado submete à iniciativa do Egrégio Tribunal de Contas. Com isso, violam não só o ditame constitucional como, aliás, jurisprudência pacífica, da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia.

Há quem argumente, dizendo que a iniciativa vedada aos senhores deputados é apenas quanto à apresentação de projetos de lei. A verdade, porém, é que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a doutrina, nacional e internacional, afirmam o contrário estabelecendo identidade entre o poder de emendar e o de iniciativa.

Assim, nossa Supremo Corte de Justiça, ao decidir a Representação n. 196, oriunda do Estado de Santa Catarina, proclamou:

"O poder de emendar é corolário do poder de iniciativa. — A Assembleia Legislativa estadual não tem competência para emendar o projeto de lei para a votação do qual não pode ter iniciativa". (Revista de Direito Administrativo, 42-240).

Na Representação de n. 164, o eminente Min. Mário Guimarães (op. cit. 42-243) assim se pronunciou:

"O poder de emendar é corolário do poder de iniciativa. A emenda, diz Carré de Malberg, não é senão "una nueva iniciativa, que se ajusta sobre una iniciativa anterior". (Theoria General del Estado, trad. esp. pág. 354).

"Outros autores, com palavras diversas, reconhecem este conceito: — "L'emendement é uma forma de iniciativa" (Micieli, Direito Constitucional, página 791). E Eugène Piérre, Le droit d'amendement est le corollaire du droit général d'initiative. L'amendement se distingue de la proposition en n'a pas comme celle-ci, le pouvoir de faire naître une question nouvelle" (V. Droit Politique Electoral et Parlementaire, número 696)".

A imputação de inconstitucionalidade atinge, portanto, todas as emendas, por vícios de iniciativa.

Vejam-se, por exemplo, o que ocorre com a emenda n. 3, que objetiva prover em caráter efetivo um cargo que se cria para ser provido em comissão, e, ainda, com todas as vantagens, estabelecendo-se, outrossim, requisitos para a nomeação, providências que escapam por completo à legitimidade da iniciativa parlamentar.

Resalve-se apenas, o item "I" da emenda de n. 6, que objetiva resguardar o princípio da igualdade perante a lei.

O cargo de Assistente Técnico, no Tribunal de Contas, nunca exigiu, em seu provimento condições especiais para seus ocupantes. Pretende-se, agora, estabelecer distinções de ordem pecuniária entre os que sejam ou não portadores de título universitário. Ora, entre os atuais ocupantes desses cargos, todos nomeados sem restrição alguma quanto ao porte de títulos, existem leigos e diplomados por curso superior. Entendemos que a distinção será lícita de futuro, mas não retroagindo para atingir situações que sempre mereceram igual tratamento pela identidade de cargos e funções. Parece-nos que isso constituiria violação ao princípio da igualdade.

O item "I" da emenda n. 6, respeitando o espírito do Projeto, previne qualquer lesão aos direitos dos ocupantes do cargo de Assistente Técnico não portadores de diploma de curso de nível universitário.

Isto posto, a fim de esconhar o Projeto dos vícios de inconstitucionalidade apontados, e de preservar a parte da emenda n. 6, que respeita a Constituição, propomos seja adotada a seguinte

Emenda:

- Suprima-se os §§ 2.º e 3.º dos arts. 8.º e 54.
- Acrescente-se onde convier:

"Artigo... — Aos atuais ocupantes de cargos de Assistente Técnico, não portadores de diploma de curso de nível universitário, fica assegurada como vantagem pessoal, que se incorpora aos respectivos vencimentos para todos os efeitos, importância igual à diferença entre os valores das referências numéricas 70 e 82".

Acolhida a emenda que oferecemos, achar-se-á o Projeto de lei n. 1.019, de 1960, em condições de ser aprovado em 1.ª discussão, propondo nós, ainda, sejam rejeitadas as emendas de ns. 1 a 6, por inconstitucionais.

E o nosso parecer.

Sala das Comissões, em 18-11-1960.

(a) Almeida Barbosa — Relator

Aprovado o parecer do relator, favorável à proposição, com emenda supressiva e sua emenda aditiva. Aprovado também a Emenda n. 1 (fls. 123) rejeitadas as demais emendas.

Sala da Comissão 14 de dezembro de 1960.

(b) Camillo Ashcar — Presidente — Pedro Paschoal — Carlos Kherlakian — Nunes Ferreira — Mário Telles — Cardoso Alves — Antonio Sampaio — vencido — Costabile Romano — João Hornos Filho — Angelo Zanini — Rocha Mendes — vencido quanto ao parecer.

Voto em separado sobre o Projeto de Lei n. 1.019-60

Concordamos com as linhas gerais do Parecer do ilustre relator, mas seguimos a mesma orientação no exame dos dispositivos cuja supressão foi sugerida, julgamos indispensável fulminar, igualmente, o "caput" dos arts. 8.º e 54.

Se os parágrafos desses artigos representam cerceamento inconstitucional para a atividade da Assembleia, os artigos em si ferem, também, por inconstitucionalidade, a autonomia do Poder Executivo.

Essa a nossa posição quanto ao aspecto legal e constitucional da proposição. Quanto ao mérito porém, reservamo-nos para oportuno pronunciamento, quando fixarmos, de forma clara e precisa, a nossa posição frente ao problema.

Nessas condições, propomos a adoção da seguinte

Subemenda

Dê-se a seguinte redação à emenda proposta pelo Relator, na letra "a":

"a) — Suprimam-se os arts. 8.º e 54 e seus parágrafos".

Sala das Comissões, 9 de dezembro de 1960.

(a) Rocha Mendes Filho

PARECER N. 3.349, DE 1960

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Projeto de lei n. 1.172, de 1960.

O nobre deputado Jacob Zveibil objetiva, através do presente projeto de lei, declarar de utilidade pública o "Centro Espirita Fraternidade — Osasco", com sede nesta Capital.

A proposição encontra-se devidamente justificada e traz como elemento de instrução os documentos de fls. 5 "usque" 45.

Trata-se de sociedade que possui personalidade jurídica, que está em efetivo funcionamento, que foi criada com elevados propósitos, e que não remunera os membros de sua diretoria.

Esses requisitos permitem que a sociedade seja declarada de utilidade pública nos termos da Lei n. 3.198, de 25 de outubro de 1955.

Sob o ponto de vista constitucional nada há que se oponha à proposição.

A declaração de utilidade pública das sociedades civis pode ser feita por via legislativa. Nesse caso a iniciativa é concorrente por força do disposto no art. 22 da Constituição Estadual.

Assim sendo, opinamos pela aprovação do Projeto.

E o nosso parecer.

Sala das Comissões, em 13-12-1960.

(a) Rocha Mendes Filho — Relator

Aprovado o parecer do relator, favorável à proposição.

Sala das Comissões, 14 de dezembro de 1960.

(a) Camillo Ashcar — Presidente — Carlos Kherlakian — Pedro Paschoal — Nunes Ferreira — Rocha Mendes Filho — Antonio Sampaio — Costabile Romano — Angelo Zanini — João Hornos Filho — Mario Telles — Cardoso Alves.

PARECER N. 3.350, DE 1960

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Projeto de lei n. 1.186, de 1960

O nobre deputado Angelo Zanini objetiva, através do presente Projeto de lei, declarar de utilidade pública a Escola Livre de Cooperativismo de São Paulo, com sede nesta Capital.

Os motivos que determinaram a apresentação do projeto constam da justificativa que o acompanha.

Instruindo a proposição juntaram os documentos de fls. 2 "usque" 36, que comprovam ter sido a sociedade constituída com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade, estar ela em efetivo funcionamento e não remunerar a administração.

Esses requisitos permitem que a sociedade seja declarada de utilidade pública nos termos da Lei n. 3.198, de 25 de outubro de 1955.

Sob o ponto de vista constitucional nada há que se oponha à proposição.

A declaração de utilidade pública das sociedades civis pode ser feita por via legislativa. Nesse caso a iniciativa é concorrente por força do disposto no art. 22 da Constituição Estadual.

Assim sendo, manifestamo-nos pela aprovação do projeto.

E o nosso parecer.

Sala das Comissões, em 13 de dezembro de 1960.

(a) Antonio Moreira — Relator

Aprovado o parecer do relator favorável à proposição

Sala das Comissões, 14 de dezembro de 1960.

(a) Camillo Ashcar — Presidente — Carlos Kherlakian — Pedro Paschoal — Nunes Ferreira — Rocha Mendes Filho — Antonio Sampaio — Costabile Romano — Angelo Zanini — João Hornos Filho — Mario Telles — Cardoso Alves

PARECER N. 3.351, DE 1960

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Projeto de lei n. 1.189 de 1960

O nobre deputado Dante Perri objetiva, através do presente projeto de lei, declarar de utilidade pública o Instituto Educacional "Ave Maria", com sede em Campinas.