

6. Desse modo, transmutou-se ela na Lei Complementar Estadual nº 318, de 10/03/1983, publicada no Diário Oficial do Estado do dia seguinte.

7. É o relatório. Opinamos.

8. A nosso ver, o diploma legal em exame ressen-te-se de manifesta inconstitucionalidade, tanto no que tange ao aspecto formal quanto no que concerne ao aspecto substancial.

9. Do ponto de vista da constitucionalidade formal, que diz respeito à observância das normas e princípios constitucionais atinentes ao processo legislativo, é flagrante, na espécie, o desrespeito ao disposto no artigo 50 da Carta Magna, repetido no artigo 20, "caput", da Constituição Estadual.

10. Com efeito, o "quorum" qualificado exigido para a aprovação de uma lei complementar não se compadece com a aprovação tácita ou por decurso de prazo, já que a maioria absoluta dos membros da Assembleia só pode ser obtida em um processo de votação regular.

11. Se se admitisse a aprovação de uma lei complementar por decurso de prazo (artigo 51, § 3º, da CF e artigo 24, § 3º, da CE), estar-se-ia retirando dessa espécie de ato legislativo o seu traço mais característico e que permite diferenciá-lo de outros atos normativos, que é precisamente a exigência de um "quorum" qualificado para a sua aprovação.

12. Ademais, estar-se-ia transpondo para o regime jurídico peculiar da lei complementar uma norma de exceção dentro do próprio regime jurídico das leis ordinárias, em afronta ao desacato à conhecida regra de que os preceitos jurídicos de caráter excepcional devem ser interpretados e aplicados restritivamente.

13. Em suma, estar-se-ia violando o único dispositivo da Constituição Federal que disciplina o regime jurídico especial das leis complementares, qual seja, o artigo 50 da Lei Maior. O texto desse dispositivo é de clareza meridiana e "inclaris cessat interpretatio": primeiro, o Legislador fala em aprovação por maioria de VOTOS; segundo, manda Ele que sejam observados os demais termos de VOTAÇÃO das leis ordinárias. Nota-se, pois, que ficou afastada pela vontade expressa do Constituinte a possibilidade de aprovação de uma lei complementar sem votação.

14. Nesse sentido, aliás, é a unanimidade dos doutrinadores que versaram o tema, conforme se verifica pelas citações feitas na minuta anexa adiante referida.

15. Tal inconstitucionalidade formal, como não poderia deixar de ser, atinge a Lei Complementar nº 318/83 na totalidade de suas disposições, abrangendo seus 13 artigos preambulares, os 28 artigos de suas Disposições Transitórias e os Anexos I e II, a que se referem os artigos 1º e 2º das invocadas Disposições Transitórias, respectivamente.

16. E é quem afirma que uma outra inconstitucionalidade de índole formal existiria a viciar a lei complementar em análise: é que, mesmo nos projetos de lei em que se admite a fixação de prazos para sua apreciação pelo Legislativo, há preceito constitucional expresso determinando a suspensão da fluência desses prazos durante o período de recesso do Parlamento (artigo 51, § 5º, da CF e artigo 24, § 4º, da CE).

17. O argumento, a nosso ver, não colhe, posto que as convocações extraordinárias, como a verificada "in cam", interrompem o recesso, que, à luz dos princípios e normas de nossa Constituição, significa período de inatividade legislativa do Parlamento e não um período pré-fixado no calendário anual.

18. De acordo com o nosso pensar há o registro lido de PONTES DE MIRANDA, que afirma:

"Se o Congresso Nacional não está em atividade, somente a convocação poderia dar ensejo à invocação do art. 51 ou do art. 51, § 2º. Então, os prazos somente correm do dia imediato àquele para o qual foi convocado." ("Comentários à Constituição de 1967", São Paulo, Revista dos Tribunais, 1970, 2ª edição, tomo III, pág. 157.)

19. Aliás, é preciso ressaltar a possível existência de outras irregularidades durante a tramitação do projeto que deu origem à Lei Complementar nº 318/83 e que, eventualmente, poderiam implicar em inconstitucionalidades de caráter formal.

20. Para que se pudesse tomar uma posição conclusiva a respeito, seria preciso uma ampla investigação perante o Poder Legislativo Estadual, colhendo-se provas convincentes de tais irregularidades, o que demandaria, portanto, a realização de diversas diligências, em um prazo razoável.

21. A par disso, os 20 artigos das Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 318/83, a exceção dos arti-

gos 16 e 20, tratam de transformações de cargos, instituto esse que, inúmeras vezes, já foi verberado pela Procuradoria Administrativa da PGE, em face de sua candente inconstitucionalidade.

22. De fato, as chamadas transformações de cargos não se confundem com o expediente legislativo da reclassificação de cargos, este sim perfeitamente legítimo e de uso frequente na reestruturação de carreiras.

23. Como se sabe, classe é o conjunto de cargos da mesma denominação e amplitude de vencimentos (artigo 50, inciso IX, da Lei Complementar nº 180, de 12/05/1978). Assim, reclassificar significa cindir uma classe em duas ou fundir duas classes distintas e ainda integrar certos cargos de uma determinada classe em uma outra já existente, sempre com o propósito de permitir uma melhor adequação dos recursos humanos que compõem a máquina administrativa às necessidades da Pública Administração.

24. As transformações de cargos, ao contrário, não visam a atender os reclamos de uma organização administrativa mais aperfeiçoada e sim, exclusivamente, aos interesses pessoais e particulares de funcionários ocupantes de cargos vagos ou em comissão, no sentido de perpetuarem no tempo vencimentos e vantagens que decorrem de uma situação de índole transitória, ainda que a preço da instauração da desordem nos quadros de pessoal da Administração, pela duplicação de cargos de direção, chefia e encarregatura.

25. A inconstitucionalidade palmar das transformações de cargos, por ofensa aos princípios constitucionais da primeira investidura em cargo público mediante concurso (artigo 97, § 1º, da Constituição Federal), da isonomia (artigo 153, § 1º, da Constituição Federal) e republicano ou da indisponibilidade do interesse público (artigo 1º, § 1º, da Constituição Federal), vem sendo destacada, repetidamente, pela PA, como se verifica, a título de exemplo, pelo parecer PA-3 nº 199/82, prolatado no expediente SJ nº 202.243/82.

26. Assim, ao lado da inconstitucionalidade formal previamente detectada, uma parte significativa da Lei Complementar nº 318/83 padece do vício de inconstitucionalidade material, o que reforça a nulidade e ineficácia dessas disposições.

27. Ainda no âmbito da inconstitucionalidade substancial, é de rigor assinalar que, segundo se tem notícia, a lei complementar ora em pauta atende apenas extrinsecamente o disposto no artigo 76, "caput", da Constituição do Estado, "in verbis":

"Nenhuma lei que crie ou aumente despesa será sancionada sem que dela conste a indicação de recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos."

28. Na espécie, a Lei Complementar nº 318/83 prevê em seu artigo 12, genericamente, os recursos próprios para cobrir as despesas dela decorrentes, mas, ao se sabe, tais recursos financeiros, efetivamente, não existem.

29. Segundo nos parece, trata-se de uma incorreção de inconstitucionalidade por demais fluida.

30. Com efeito, a pressão orçamentária oriunda de uma lei que gere aumento de despesas pode ser perfeitamente contornada pela abertura de créditos adicionais, como, aliás, é de praxe tanto na esfera estadual quanto na federal.

31. De qualquer modo, mantendo o procedimento que vem sendo adotado na 3ª Subprocuradoria da Procuradoria Administrativa, incluímos na anexa minuta de representação ao Procurador Geral da República também esse argumento em prol da inconstitucionalidade da lei complementar em tela.

32. Em se cuidando na reportada representação de um pedido de arguição de inconstitucionalidade em face da Constituição Federal, é necessário explorar as eventuais repercussões que a ofensa ao artigo 76 da Carta Estadual traziam em termos de violação, ainda que indireta, de dispositivos da Constituição Federal.

33. Nesse ponto, pensamos que se deve alargar na representação o desrespeito aos artigos 13, "caput", e 61, parágrafo 1º, alínea "d", da Constituição da República, os únicos dispositivos da Lei Maior com alguma relação, se ainda que indireta, com a pretendida ofensa ao artigo 76 da Carta Estadual.

34. Diante do exposto, somos de parecer que o atual Governador do Estado de São Paulo, com fulcro na competência que lhe é outorgada pelo artigo 34, inciso XVII, da Constituição Estadual, deve solicitar ao Procurador Geral da República o oferecimento de representação ao Supremo Tribunal Federal, visando obter a declaração de inconstitucionalidade total da Lei Complementar Estadual nº 318, de 10/03/1983, nos termos do artigo 119, inciso I, alínea "I", da Constituição da República.

35. De outra parte, o Chefe do Poder Executivo deverá determinar aos Secretários de Estado e Dirigentes de Autar-

quias Estaduais que se abstenham da prática de atos que importem na execução da lei impugnada, especialmente no que toca à Secretaria da Fazenda, cujo órgão pagador deverá ser terminantemente proibido de efetuar qualquer pagamento que tenha como fato gerador as disposições da Lei Complementar nº 318/83.

36. Os Presidentes dos Tribunais Estaduais e do Tribunal de Contas deverão ser comunicados por ofício da decisão governamental, especialmente em face do disposto no artigo 8º da Lei Complementar nº 318/83.

37. No tocante, ainda, à decisão do Senhor Governador de não cumprir o diploma legal que se pretende viciado, é de se ressaltar que o Supremo Tribunal Federal já proclamou a constitucionalidade de providências desse jaez, ao julgar a representação nº 980, de São Paulo, a propósito do Decreto Estadual nº 7.864, de 30/04/1976.

38. No longo e erudito voto então proferido pelo Ministro-relator MOREIRA ALVES, relez o seguinte excerto, de magnitude impar:

"Não tenho dúvida em filiar-me à corrente que sustenta que pode o Chefe do Poder Executivo deixar de cumprir — assumindo os riscos daí decorrentes — lei que se lhe afigura inconstitucional. A opção entre cumprir a Constituição ou desrespeitá-la para dar cumprimento a lei inconstitucional é concedida ao particular para a defesa de seu interesse privado. Não o será ao Chefe de um dos Poderes do Estado para a defesa, não do seu interesse particular, mas da supremacia da Constituição que estrutura o próprio Estado?"

39. Com a devida vênia, nos permitiríamos dar um passo ainda mais incisivo: o Senhor Governador do Estado não apenas tem a faculdade, mas, acima de tudo, o DEVER de não cumprir uma lei cuja inconstitucionalidade se encontra fundada em razões sobremaneira consistentes, vez que o princípio da hierarquia dos atos normativos, tendo por cerne o princípio da SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO, é basilar em nosso sistema jurídico e importa à Democracia e ao Estado de Direito que seja ele preservado.

40. Por último, propomos a anulação de todos os atos já praticados com vistas à execução da lei impugnada, posto que, consoante publicações no Diário Oficial do Estado, diversos funcionários já obtiveram o deferimento de suas transformações e, quiçá, o apostilamento de tal evento nos respectivos títulos de nomeação.

41. A possibilidade de anulação dos atos administrativos elivados de vício pela própria Administração é hoje pacífica, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, tendo sido inclusive, objeto de Súmula do Supremo Tribunal Federal (nº... 346 e 473).

42. No que concerne aos pedidos ainda não apreciados pelos órgãos competentes da Administração, a medida correta é a sua sustação, até que sobrevenha a decisão do Supremo Tribunal na representação de inconstitucionalidade de que ora se cogita.

43. Assinaladas as cautelas que se fazem necessárias na espécie, oferecemos, em anexo, minuta da representação do Senhor Governador ao Procurador Geral da República, solicitando a arguição de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 318, de 10/03/1983, perante o Supremo Tribunal Federal.

44. Conforme pode ser observado, deixamos de incluir na minuta, propositalmente, o pedido de que o Procurador Geral da República requiera, no bojo da inicial de ação direta declaratória de inconstitucionalidade, a concessão da medida liminar prevista na alínea "P" do inciso I do artigo 119 da Constituição Federal.

45. É que, consoante decidiu o Supremo Tribunal Federal, ao ensejo do julgamento do pedido de medida cautelar formulado na representação nº 1.094-5, de São Paulo, "a suspensão liminar dos efeitos de decreto de natureza normativa, contra o qual é oferecida representação de inconstitucionalidade, é medida de caráter excepcional que pressupõe demonstrada, além da relevância jurídica do fundamento da arguição, a ocorrência de interesse público prevalente, aferível pela iminência de dano irreparável ou de difícil reparação, que recomende o imediato retorno à situação anterior".

46. No caso em tela, não há danos irreparáveis ou de difícil reparação que recomendem a imediata suspensão dos efeitos da Lei Complementar nº 318/83 por determinação judicial, mesmo porque o Governador do Estado, mediante ato que se insere