

# LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. VETO. RETIRADA POR OFÍCIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### 2.º GRUPO DE CÂMARAS

#### MANDADO DE SEGURANÇA N.º 2.813

Requerentes: Gelson Guilherme Ortiz Sampaio e outros

Informantes: Exmo. Sr. Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro e o Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro

Relatora: Exm.ª Sr.ª Des.ª Maria Stella Rodrigues

*Mandado de Segurança. Atos praticados pelo Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, retirando por ofício veto que oferecera à expressão contida em artigos da Lei n.º 458/83, o que acolhido pelo Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Liminar concedida e cassada por acolhimento a agravo regimental, por maioria de votos. Preliminares argüidas, quer pelo informante, quer pelo Município, até admitido como terceiro. Se o agravo se viu conhecido, embora repellido, merece também conhecido o writ, de vez que sobram razões de ordem doutrinária para aceitar legitimidade aos Vereadores, diante do poder político da representação. No mérito, todavia, se a retirada do veto aconteceu por mera questão de interpretação, não afetando a vontade da lei comum aos Poderes Executivos e Legislativo, merece denegada a segurança.*

#### PARECER

Trata-se de segurança impetrada pelo Vereador Gelson Guilherme Ortiz Sampaio e outros contra ato do Exm.º Sr. Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro e ato do Exm.º Sr. Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, cuja pretensão, em suma, se reduz a que sejam cassados os efeitos do Ofício n.º 247, de 13 de abril do corrente ano, enviado à Câmara por S. Exa. o Sr. Prefeito, bem assim os efeitos dos atos praticados por S. Excelência o Sr. Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, para que seja *manutenido* o veto do Exm.º Sr. Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, nos artigos 185 e 186 ao Projeto de Lei n.º 458/83 e seja suprimida a expressão "O acréscimo dos" — da Lei, como esclarece a peça exordial (fls. 02/04), entendendo os ilustres impetrantes que S. Excelência o Sr. Prefeito precluiu do seu direito de agir depois que enviou o veto à Câmara para apreciação dos seus membros; e S. Ex.ª o Sr. Presidente da Câmara não poderia considerar insubsistente o veto com o recebimento do ofício, pois invadiu a soberania do Plenário que não quis apreciar o veto na sua intocável soberania não dando o *quorum* exigido para a apreciação do veto, porque entendeu que o veto deveria ser mantido, pois viria beneficiar a tão sofrida população do Rio de Janeiro.

Decidiu-se, à unanimidade, pela competência deste Eg. 2.º Grupo de Câmaras Cíveis para o julgamento, em 25 de abril do corrente ano (fls. 55), e se viu *deferida* a liminar (fls. 55v).

Em conseqüência, surgiu o Agravo Regimental (fls. 60/67) e vieram aos autos as informações do Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal (fls. 73/82), atacando também a liminar concedida.

Conhecido o agravo regimental, por maioria de votos, deu-se provimento ao mesmo também, por maioria de votos, para cassar a decisão agravada, na forma do V. Acórdão de fls. 88/91, manifestados os v. votos vencidos (fls. 92/94 *ut* 95/96), e rejeitados, à unanimidade, embargos de declaração opostos (fls. 98/100 *ut* 103/104).

Não vemos nos autos as informações do Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro, até porque, *data venia*, quer nos parecer que pelo of. n.º 36/84 (fls. 58) apenas lhe foi dada *ciência* do v. despacho de deferimento da liminar, tanto não se lhe encaminhou a 2.ª via do mandado, como se providenciou no expediente enviado à Presidência da Câmara dos Vereadores, pelo ofício n.º 35/87 (fls. 57).

Não obstante, o Município do Rio de Janeiro, através a douta Procuradoria-Geral do Estado, por força de convênio, ofereceu logo a impugnação. Limitando-se a autoridade coatora a relatar os fatos e estes já se acham esclarecidos pelas informações prestadas pelo Sr. Presidente da Câmara (fls. 73/82), entendemos que a questão está madura para colher decisão, despidiendas outras informações.

A Presidência da Câmara aponta *preliminar* de falta de qualidade processual para os impetrantes postularem em Juízo direitos de terceiros, mesmo assim investindo contra *lei em tese*.

Esta preliminar — ilegitimidade ativa *ad causam* — vem oferecida também na impugnação da Municipalidade, razão pela qual merece espancada, por antecedência.

De fato “o remédio Judiciário não foi criado para a defesa da lei em tese. Quem requer o mandado defende o seu direito, isto é, o direito subjetivo, reconhecido pela lei”, assim se refere *Wilson Gomes de Menezes*, Juiz de Direito do antigo Estado da Guanabara, em excelente trabalho publicado in “Rev. de Direito n.º 19-1977 do Ministério Público”, trazendo à balha lapidar voto do Ministro *Costa Manso* (M.S. n.º 333, Ac. de 09-12-1936).

Na hipótese, dir-se-ia — como o faz a impugnação — que os impetrantes se apresentam na qualidade de Vereadores, defendendo a Câmara que integram.

Desta 1.ª preliminar, em verdade, extrai a impugnação duas outras baseadas numa mesma posição, para trazer a ilegitimidade passiva *ad causam* como corolário da sua 1.ª preliminar, exurgindo dessas duas aquela que se firma em *não caber mandado de segurança contra lei em tese*.

Ora, no agravo (fls. 60/67) o Município já argüira o aspecto preliminar envolvendo o fato de não estar presente “nenhum direito individual”, falta de alegação pois de direito subjetivo à tutela, por traduzir a impetração “meor e suposto direito de terceiros” — “a população” — não estando legitimados os vereadores processualmente para agir em nome dos terceiros supostamente lesionados.

E, ainda, expôs tratar-se de exame de *lei em tese*, o que impossível no âmbito restrito do *mandamus*.

O V. Acórdão proferido quando do julgamento do agravo regimental, conheceu do agravo, porque é sobre o Município, pessoa jurídica de direito público interno (art. 14, III, CC), que recairão os *efeitos* da concessão liminar. E apreciou o aresto que se o Prefeito representa o Município (art. 12, II, CPC), “é insustentável dizer-se que este é parte ilegítima para postular a sua cassação”.

No que tange aos vereadores impetrantes, todavia, deixou o V. Acórdão em suspenso a decisão, refletida, em que é duvidosa a legitimidade postulatória, razão

pela qual evitou, de propósito, não entrar no mérito do *mandamus*, para tão-somente decidir quanto ao agravo.

Há porém, sem dúvida, *data venia*, na v. decisão parcial apreciando o agravo, de certo modo, uma inclinação favorável ao aspecto de indagação quanto à matéria levantada nas preliminares, nos permitindo por isso tecer considerações, que, ao menos, modestamente, em respeito até a opinião divergente dos respeitáveis e v. votos vencidos, levantando a posição do *terceiro*, a *legitimitas activa* e a hipótese de se cuidar de questão de lei em tese — norma abstrata — possa acolher decisão final.

De tal modo, não será demasiado uma breve incursão sobre os poderes e atribuições dos Vereadores que — todos sabem — foram os mais diversos, inclusive exercendo o poder *judicante* e o de *polícia*, em harmonia com as disposições do Direito Público, então vigente. Perdidos os poderes judiciários (Lei de 1.º de outubro de 1828) e o de polícia, restou aos vereadores a função administrativa, donde lhes veio o título que ostentam, filiados etimologicamente ao verbo *verear* — administrar.

Desde a Magna Carta, de 1215, entretanto, passou a vigor o princípio de que sem o consentimento dos contribuintes ou de seus representantes, não pode haver cobrança de tributos.

Derrogou-se o preceito “o que agrada ao príncipe tem força de lei”, inscrito no Digesto. Então, o Rei convocava as Cortes para lançar tributos (monarquia absoluta). O absolutismo cedeu à Monarquia Constitucional. (O parlamento governa a Nação). Foram criados os Conselhos, comunas ou municípios, e as leis municipais (posturas) eram confirmadas pelo provedor ou procurador do Rei.

No Brasil, desde a Carta de Lei de 25 de março e 1824 (Constituição Política do Império do Brasil), previsto estava que “em todas as cidades e vilas ora existentes e nas mais que para o futuro existirem, haverá Câmaras, as quais compete o governo econômico e municipal das cidades e vilas (art. 167); e que o exercício de suas funções municipais, formação de suas posturas policiais, aplicação de suas rendas e todas das suas úteis atribuições, serão decretados por uma lei regulamentar” (art. 168).

Doutrinariamente se firmou que “Ao Poder Legislativo não está confiada apenas a tarefa resumida de fazer leis, isto porque na democracia representativa, tradicionalmente, ao Legislativo são confiados os órgãos coletivos que devem representar o povo e por ele decidir em questões capitais”. “É preciso que o povo faça por seus representantes tudo o que não pode fazer por si próprio (*Espírito das Leis* — Livro XI, cap. VI, *Montesquieu*), citação de *Manoel Gonçalves Ferreira Filho* — *Curso de Direito Constitucional* — Ed. Saraiva, 11.ª, 1982 — págs. 93/94).

Norma *in abstracto* é, portanto, somente em caso *concreto* se poderá dizer se o direito é ou não certo e incontestável, mesmo assim, admitimos, porém, possam os Vereadores impetrantes permanecer no pólo ativo da impetração para tutelar o direito em causa decorrente e que se insurge, em primeiro plano, ao ato do Presidente da Câmara que deu o veto como retirado, “mesmo sem apreciação dos membros da Câmara, mesmo porque não haveria *quorum* para apreciá-lo” (fls. 3).

Dai porque, ao nosso despretencioso ver, apreciando de um só lance os aspectos das preliminares, entendemos ocorrer *legitimidade* para que seja conhecida a segurança, a fim de que este 2.º Egrégio Grupo de Câmaras alcance o *mérito* e examine também se o Exmº. Sr. Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro — já admitido no pólo passivo da impetração — precluiu do seu direito de agir depois que enviou o veto à Câmara para apreciação dos seus membros, por falecer a sua Exa. condições para enviar — como enviou — o ofício retirando o veto.

No particular do *mérito*, a questão de direito trazida pela eminente Procuradoria-Geral do Estado em defesa ao ato da retirada, quase se restringe a aduzir que na hipótese ocorreria mero veto interpretativo, com sentido *didático*, concluindo, tratar-se de simples veto de palavras — medida perigosa —, tanto que não há nenhuma diferença entre os textos dos artigos 185 e 186, *com o veto e sem o veto*, por dizerem a *mesma coisa, de formas diferentes*.

E traz preciosas lições doutrinárias afirmando que o veto ("eu me oponho"), tem sempre que apresentar fundamento. O que não aconteceu, na espécie examinada, irrelevante, a qualquer sorte, o jogo de palavras, a influir na essência dos textos *sub examen*.

Realmente, o veto há que se apresentar sob o fundamento da *inconstitucionalidade* (motivo jurídico — defesa da ordem jurídica) ou da *inconveniência* (motivo político — interesse público).

Como recusa de sanção do projeto, ele porém se apresenta total ou *parcial* (reforma constitucional de 1926) podendo ocorrer até veto de palavras.

Original no nosso direito, o veto parcial veio para evitar os *riders*, criação americana que permitia enxertos na lei.

O veto parcial, na particularidade brasileira, obriga apenas o reexame da parte vetada, enquanto o restante do projeto está sancionado e entra em vigor após a publicação, "mesmo antes da reapreciação da parte vetada" (*ob. e aut. citados*, pág. 198).

Inegável que a recusa há de ser *fundamentada* (*ob. e autor citados* pág. 196), tanto que se diz "a motivação do veto é obrigatória" (*Direito Constitucional*, 15.<sup>a</sup> ed. — atualizada até a E.C. n.º 22, de 29 de junho de 1982 — *Sahid Maluf*, pág. 231).

Não houve, à evidência, no veto em indagação, razões de inconstitucionalidade ou de contrariedade do interesse público, para o seu fundamento obrigatório, senão apenas o de *evitar possíveis quívocos de interpretação*, como de fato se sublinha na reprodução do texto às fls. 79 *caput* das informações, cuja publicação indicada no "Diário da Municipalidade", de 28-12-83, pág. 17.

Comparação que se faça do texto com ou sem a expressão "O acréscimo dos", ver-se-á inalterado o sentido, porém irrefragável que o veto não estava estruturado dentro da premissa de "inconstitucionalidade ou contrário ao interesse público", a que se refere o § 1.º do art. 53, da Lei Complementar n.º 3, de 22 de setembro de 1976 (L. Org. do Município do Rio de Janeiro).

Sobraría, portanto, no mérito, o residual da indagação de decidir-se se, depois que enviou *tal veto* à Câmara, o Sr. Prefeito poderia retirá-lo por ofício, como fez, e o Sr. Presidente da Câmara, ter o veto como inexistente em sessão extraordinária e 14-04-84, à vista dos motivos arrazoados e das considerações adicionais do Executivo, consultados outros Pares, presentes à sessão, promulgados os dispositivos, como também aconteceu, na forma dos esclarecimentos prestados.

O respeito à admiração que temos pelos eminentes Desembargadores que emitiram os v. votos vencidos, Des.<sup>a</sup> *Maria Stella Rodrigues* (fls. 92/94), admitindo que têm os vereadores qualidade para atacar ato ilegal da maioria da Câmara, com respaldo em precioso voto do Des. *Décio Creton*, e o do Des. *Bezerra Câmara*, a enfatizar que nunca se viu voto à prestação (fls. 95/96), por ter se exaurido a competência de quem sancionou, promulgou ou vetou, há de nos conduzir à necessidade de construir a jurisprudência no sentido, se bem que a qualidade dos

vereadores para atacar o ato, já por nós modestamente admitida, deixe a calvo apenas a ordenação do aspecto do exaurimento.

Por mais que buscássemos, nada encontramos pertinente à excogitada hipótese, senão os argumentos sempre sensíveis e altamente respeitáveis do eminente, lúcido e culto Des. *Bezerra Câmara*.

Ousamos, todavia, entender que, na hipótese versada, poderia o Exmo. Sr. Prefeito retirar o veto, nas circunstâncias em que o fez, até diante do entendimento de que "quem pode o mais, pode o menos".

Tal acontece, *v. g.*, no plano processual civil quando o autor pode desistir da ação (art. 267, VIII do C.P.C.) ou desistir do recurso (arts. 501 e 502 do C.P.C.).

Indiscutível que o veto é considerado ato composto. Antes, há a manifestação de vontade negativa — a discordância — para surgir então a comunicação fundamentada dessa discordância.

Ora, se ofereceu a discordância diante da *posição meramente interpretativa*, para depois retirar a comunicação por verificar a desnecessidade de apresentá-lo no Projeto de Lei n.º 458/83, de sua iniciativa, por não alterar o conteúdo, não estava o Sr. Prefeito desautorizado a fazê-lo, diante de nenhum prejuízo que ocorreria quando da aplicação dos dispositivos dos arts. 185 e 186 decorrentes de *emendas* aprovadas pelo próprio Legislativo, em redação final.

Até porque, com a retirada, exsurgia a *vontade* do próprio Legislativo.

Acatando o ato de retirada do veto, diante do aspecto com que apreciado, no legítimo exercício da Presidência da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, portanto, não praticou legalidade ou abuso de poder capazes de merecer censura pela via mandamental eleita.

São razões que, *data venia*, nos conduzem a opinar, como opinamos, que conhecida, afinal, merece denegada a segurança.

É o parecer, *sub censura*.

Rio de Janeiro, 29 de agosto de 1984.

**HILTON MASSA**  
Procurador de Justiça

(\*) Julgamento, em 17-10-84: "Rejeitadas as duas primeiras preliminares e a terceira para ser apreciada com o mérito, unanimemente, apreciado o mérito, rejeitada a inadmissibilidade do *mandamus*, também à unanimidade de votos, e denegada a segurança, por maioria de votos, vencidos os Desembargadores Relator e Bezerra Câmara. Designado para redigir o acórdão o Desembargador Sampaio Peres".