PREFEITO — MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA A CÂMARA MUNICIPAL

— Cabe mandado de segurança, impetrado pelo Prefeito, contra ato da Câmara Municipal que, desprezando o seu veto, promulgou lei de execução imediata em favor de beneficiários individuados, com infração de textos de maior hierarquia e por votação irregular.

TRIBUNAL DE ALÇADA DE SÃO PAULO

Alfeu Rodrigues do Patrocínio *versus* Walter Tatoni
Agravo de petição n.º 19.936 — Relator: Sr. Desembargador T. CAVALCÂNTI SILVA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo do petição n.º 19.936, da comarca de São João da Boa Vista, em que são: Alfeu Rodrigues do Patrocínio, agravante, Walter Tatoni, agravado: Acordam unânimemente, em ses-

são da Quarta Câmara Civil do Tribunal de Alçada, dar provimento ao recurso, para conceder a segurança impetrada.

Custas como de direito.

O agravante, Prefeito Municipal de Vargem Grande do Sul, impetrou segurança contra o agravado, Presidente da Câmara Municipal daquele município, pleiteando se reconheça a ilegalidade dos atos praticados por êle e pela Edilidade, desprezando projeto de lei enviado à Câmara, de aumento de vencimentos do funcionalismo local, fazendo tramitar um substitutivo, que foi aprovado e enviado à sanção; vetado, foi apreciado o veto, tido por rejeitado por sete contra quatro votos, com desrespeito à exigência estabelecida no art. 32 da Lei Orgânica dos Municípios, que requer o mínimo de dois terços dos votos dos vereadores presentes, para se ter por rejeitado um veto, sendo promulgada a lei pelo impetrado.

Prestando informações, êste argüiu ilegitimidade de parte do impetrante, que agiu na qualidade de Prefeito, inexistindo em relação a êle direito subjetivo a ser protegido; disse que descabe segurança contra a lei em tese, e, que o projeto tramitou em conformidade com as disposições legais, sendo o direito de emenda atributo do Legislativo.

O MM. Juiz repeliu a preliminar de ilegitimidade de parte, reconhecendo que o impetrante, na qualidade de Prefeito, é sujeito de direitos inerentes a êsse pôsto. Acolheu, porém, a segunda preliminar, de impossibilidade de concessão de segurança contra a lei em tese, que importaria em invasão da órbita de atribuições de um dos Poderes, ferindo a autonomia e independência de um dêles; além disso, objetiva o mandado impetrado ato político, quando é vedada ao Judiciário a apreciação correspectiva, acêrca do processo *interna corporis* da formação da lei. E mesmo se admita lesão pela lei, a um direito subjetivo do Executivo, no que se refere a emendas oferecidas pelo Legislativo ao projeto originário, a realidade é que o direito de emendar constitui prerrogativa do Legislativo, que lhe permite restringir ou ampliar o projeto originário, ainda que a matéria seja de exclusiva iniciativa do Executivo, pois, sem isso, estaria o Legislativo impedido de exercer sua função específica. Foi, assim, denegada a segurança impetrada. Agravou o impetrante, sendo o recurso contraminutado e a decisão, após a diligência ordenada pelo acórdão de fls., mantida. A Procuradoria-Geral da Justiça opinou pelo provimento e concessão da medida.

A decisão recorrida entendeu, inicialmente, que assistia ao impetrante direito subjetivo, mas a tese propugnada na sentença desloca a questão, colocando-a sob prisma demasiadamente amplo, qual o de que é admissível impetração de segurança por um contra outro Poder, coisa que não é aceitável. Mas, não é disso que se trata, sim do respeito ao exercício individual de função eletiva cometida ao impetrante, afetado pela aprovação irregular e promulgação de projeto de lei vetado, ao arrepio das disposições legais. Em caso semelhante, decidiu o egrégio Supremo Tribunal Federal pelo cabimento da segurança, que "é meio hábil para garantia do direito político em que ocorre uma relação jurídica subjetiva concretizada no exercício individual de função eletiva" (*Revista dos Tribunais*, vol. 193-454).

Ao revés do entendido na douta sentença agravada, não se trata de segurança contra lei em tese, caso em que, efetivamente, descaberia impetração de segurança; esta só se admite contra ato que executa a lei, ferindo um direito do particular. No caso, assegura-se, a lei ainda não foi aplicada, o que torna impossível a medida impetrada. Sucede, porém, que a lei em aprêço apenas em sua forma configura uma lei, pois o seu conteúdo não se compadece com a noção de lei, em sua precisa acepção jurídica, não passando, em realidade, de ato puramente administrativo. Efetivamente, "lei é uma regra geral e abstrata, feita, não para uma espécie particular, mas para todos os casos em

que se reproduzir a relação por ela regulamentada", na conceituação de Capitant (*Introduction a l'Etude du Droit Civil*, pág. 34). O ato em foco não constitui um mandamento indiscriminado, a todos dirigido, que exija ato de execução para individualizar as pessoas por êle alcançadas, daí surgindo o direito subjetivo que legitimaria o uso do mandado de segurança. Ao contrário, tratando-se de lei de aumento de vencimentos do funcionalismo local, desde logo apontou as pessoas que beneficia, bem como a pessoa que lhe deveria dar execução, o impetrante, na qualidade de Prefeito Municipal, órgão executivo local.

Assim, indicados de modo inequívoco os beneficiários e a pessoa incumbida da execução, evidente é, não obstante se revista da forma de lei, que se trata de ato nìmiamente administrativo, que independe de outro qualquer ato para a sua execução. E como exigir ato de execução, quando se visa precisamente a não execução? Entendendo, a sentença, incabível segurança na espécie, coloca o impetrante em irremovível dilema: ou deixa de cumprir as determinações do ato, que reputa irregular, arrostando-se a sofrer as penalidades previstas para essa omissão (art. 106 da Lei n.º 1, de 1947), ou a executa, para depois promover a sua anulação.

A lei em aprêço independe de qualquer outro ato posterior para a sua aplicação, e a sua execução é confiada ao impetrante, por fôrça das funções que desempenha, de órgão executivo local. Destarte, uma vez que pretende o impetrante invalidar êsse ato, outra alternativa não lhe restaria, senão valer-se do mandado de segurança. A ação popular não produziria resultado, uma vez que não se confere efeito suspensivo ao ato impugnado. Em casos tais, consoante ensina Gonçalves de Oliveira, citado por Seabra Fagundes, "desde que se trate de lei executória por si mesma, a lesão se consuma pela ação direta do texto legislativo, sem se fazer mister a prática subseqüente de ato administrativo". Portanto, não se trata de admissão de mandado de segurança contra a lei em tese, mas sim contra ato administrativo, cuja execução já se inicia com a própria vigência da lei, perfeitamente individualizados não só os beneficiários dela, como igualmente a autoridade que lhe deve dar cumprimento. Assim, é caso de segurança.

O projeto enviado pelo impetrante à Edilidade sofreu majorações, estabelecendo o substitutivo aprovado vencimentos maiores para alguns dos funcionários beneficiados, que aquêles previstos no projeto originário, o que infringe o disposto no art. 33 da Lei Orgânica dos Municípios, que reserva privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que aumentem vencimentos de funcionários públicos, ou criem cargos em serviços já existentes. Em projetos de tal natureza é vedado ao Legislativo o oferecimento de emendas, alterando as bases propostas para os aumentos; o poder de emendar é corolário do poder de iniciativa, constituindo a emenda uma nova iniciativa, de modo que, faltando ao Legislativo o poder ou a competência para a iniciativa, falta-lhe, conseqüentemente, competência para emendar. Nesta conformidade, a lei ou ato impugnado pelo impetrante é nenhum, por infringir o art. 33 da Lei n.º 1, de 1947.

Mas, não fica nisso a ilegalidade do ato impugnado, por isso que foi promulgado pelo impetrado, irregularmente, contrariando a disposição do art. 32, § 5.º, da mencionada Lei Orgânica dos Municípios; exige êsse dispositivo o mínimo dos votos de dois terços dos vereadores presentes, para que seja rejeitado o veto apôsto a um projeto de lei. Presentes estavam, na sessão em que foi apreciado o veto apôsto pelo impetrante ao projeto de lei em causa, onze vereadores, votando pela rejeição, sete, e pela aprovação quatro dos edis. Ora, dois terços de onze são sete inteiros e trinta e três centésimos; e como não existe fração de vereador e sendo necessários dois terços dos votos dos presentes para dar-se a rejeição do veto,

tem-se que sòmente pelo voto de oito vereadores se poderia verificar a rejeição do veto, na espécie em tela, porquanto sete é número inferior ao mínimo legal exigido de dois terços de onze. Inalcançado o *quorum* mínimo exigido pela lei, o veto foi mantido; destarte, o projeto de lei foi ilegalmente promulgado pelo impetrado. Concede-se a segurança impetrada.

São Paulo, 3 de dezembro de 1957. — *L. G. Giges Prado*, Presidente. — *J. Cavalcânti Silva*, Relator. — *Pedro Augusto do Amaral*. — *A. Pereira Lima*.