*PREFEITO — CÂMARA DE VEREADORES — MANDADO DE SEGURANÇA*

*— O Prefeito é parte legítima para impetrar mandado de segurança contra ato da Câmara de Vereadores.*

*— Não cabe mandado de segurança contra lei em tese.*

TRIBUNAL DE ALÇADA DE SÃO PAULO

Abel Tenório de Oliveira *versus* Câmara Municipal de Cubatão
Agravo de petição nº 46.895 — Relator: Sr. Desembargador FLÁVIO TÔRRES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição nº 46.895, da comarca de Santos, em que é agravante Abel Tenório de Oliveira (Prefeito Municipal de Cubatão), sendo agravado o Presidente da Câmara Municipal de Cubatão: O Prefeito Municipal de Cubatão impetrou a presente segurança contra o ato do Presidente da Câmara Municipal de Cubatão, alegando que, em 17 de abril, dêste ano, remeteu à Câmara projeto de lei processado sob o nº 13/61, alterando salários de servidores públicos municipais. Em 20 de junho, a Câmara aprovou o projeto, com emendas ampliativas, o que lhe é vedado pela Constituição do Estado (art. 78), reproduzido êste dispositivo na Lei Orgânica dos Municípios.

Com base, principalmente, na inconstitucionalidade do autógrafo, foi o mesmo vetado no prazo da lei e remetido à consideração da Câmara Municipal.

Em 12 de julho recebeu o impetrante o ofício CM/1961/626 E. S., encaminhando a Lei nº 386, decretada e promulgada pela autoridade coatora, que é o mesmo projeto nº 13/61, com as emendas inconstitucionais.

Daí o presente mandado de segurança, para proteger direito líquido e certo violado pelo impetrado, pois, a iniciativa dos projetos de lei que aumentam vencimentos é de iniciativa do Prefeito e foi violado pela aludida Câmara. Esta poderia rejeitar o projeto e até emendá-lo, porém, nunca ampliativamente.

Conferindo-se o projeto com a lei, verifica-se a inclusão nesta de duas classes de servidores não contemplados no projeto, além do aumento dos vencimentos dos que aí são numerados.

Assim, espera seja declarado nulo o ato do Presidente da Câmara Municipal, que promulgou o projeto de Lei nº 13/61 como lei municipal nº 386, sendo concedida a medida liminar, a fim de ser evitado mal que se tornará insanável, eis que o recebimento poderá implicar em concretização e reconhecimento salarial.

O Magistrado concedeu a medida liminar.

O Presidente da Câmara prestou informações, dizendo que inexistem as condições indispensáveis à concessão de mandado de segurança, porque a promulgação da Lei nº 386 pelo impetrado, em obediência ao art. 38, § 6º, da referida Lei Orgânica, não constitui ilegalidade ou abuso do poder, de que decorresse violência ou ameaça a direito líquido e certo do Prefeito. Promulgando a lei impugnada, nada mais fêz o Presidente do que cumprir disposição imperativa da lei.

Por outro lado, a segurança devia ser requerida contra a Câmara, a quem cabe elaborar as leis municipais. O Presidente, na promulgação, torna pública a vontade da Edilidade. Esta é, portanto, a autoridade coatora.

Por sua vez, o mandado de segurança não é procedimento próprio para decretação direta de inconstitucionalidade e no processo do *writ* os Podêres Públicos só podem ser sujeitos judiciários passivos — autoridade coatora, nunca sujeitos ativos. E, ad-

mitindo-se a legitimidade das partes, caberia, então, observar que não se admite mandado de segurança contra a lei em tese.

De qualquer forma, a lei impugnada não seria, nunca, de manifesta inconstitucionalidade, pois a interpretação dada pelo impetrante ao art. 78 da Constituição estadual, reproduzido pela Lei Orgânica dos Municípios, é de natureza opinativa e matéria controvertida não se amolda ao presente remédio.

Acresce que a Câmara Municipal, ao introduzir no projeto originário as emendas ampliativas, não fugiu ao critério adotado pelo Prefeito, tendo, apenas, procurado reparar as injustiças da desigualdade de tratamento dispensada a servidores que se achavam em condições análogas às dos funcionários contemplados pela iniciativa do Executivo Municipal.

O único direito líquido e certo do Prefeito seria o de vetar, no todo ou em parte, o projeto emendado pela Câmara, direito que usou.

As informações foram instruídas com um parecer do eminente Prof. Washington de Barros Monteiro.

E o magistrado denegou-a. Disse S. Exa. que três alternativas se ofereciam ao Prefeito, após a votação da lei: sancioná-la; vetá-la no todo ou em parte; ou deixar que transcorresse *in albis* o prazo legal. Vetada a lei e rejeitado o veto pelo Legislativo Municipal, cabia a seu Presidente, obrigatòriamente, promulgá-la, constituindo a promulgação um dever, e não mera faculdade, não se ressentindo o ato impugnado de qualquer ilegalidade ou abuso de poder, de sorte a ensejar a presente impetração.

Mas, esta só aparentemente se dirige contra o ato promulgado. Visa a própria lei e não cabe mandado de segurança contra ato legislativo ou norma legal abstrata. Ao Judiciário não se permite revogar a lei, apenas negar-lhe aplicação em casos concretos.

Em seguida, o magistrado abordou o problema da inconstitucionalidade da lei em aprêço por ter a Edilidade introduzido emendas ampliativas, o que lhe seria vedado. Disse S. Exa. que as alterações emanadas do Legislativo são perfeitamente lícitas desde que as emendas introduzidas, mesmo ampliativas, se harmonizem com o espírito do projeto oriundo do Executivo. Na espécie, não houve quebra dessa harmonia. O projeto primitivo teve por finalidade corrigir a situação dos servidores municipais que vinham percebendo remuneração inferior ao salário mínimo da região. Foram, então, contempladas duas classes sendo favorecidos servidores humildes, como trabalhadores braçais, servidores de grupos escolares e professôres primários. A emenda, como se vê, manteve-se fiel ao espírito do projeto.

Assim, denegou a segurança, ficando sem efeito a suspensão liminar concedida.

O Prefeito agravou de petição, renovando suas alegações anteriores.

Foram oferecidas contra-razões e o Ministério Público oficiou, pela confirmação da sentença, mantendo-a o MM. Juiz.

Não tendo o impetrante dado valor à causa, o magistrado determinou que o mesmo se manifestasse, sendo atribuído o valor de Cr$ 50.000.

A Procuradoria-Geral da Justiça opinou pela concessão da segurança.

É o relatório.

De conformidade com dois recentes pronunciamentos desta Câmara, o mandado de segurança é medida adequada à espécie, como se vê dos acórdãos no agravo de petição nº 41.056, de Moji-Mirim (por maioria de votos) e no agravo de petição nº 14.076, de Olímpia, (por votação unânime) de que foi relator o dêste, tendo feito declaração de voto no primeiro, cujos fundamentos adotam: "Por sua vez, a preliminar argüida pela Procuradoria esta Câmara, (por maioria de votos agravo de petição nº 41.056, de Moji-Mirim), teve oportunidade de examiná-la, rejeitando-a e é o que faz agora, pelos fundamentos da declaração de voto feita pelo relator dêste:

"Concluiu o ilustre Juiz Lafayette Salles o seu brilhante voto entendendo que a ação direta de inconstitucionalidade, a que se refere a Lei nº 2.721, seria o caminho do impetrante, jamais mandado de segurança."

Com a devida vênia, o direito de representação a que aludiu S. Exa. é incabível na espécie, como teve oportunidade de decidir o Supremo Tribunal Federal, em acórdão (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 55/260) relatado pelo Ministro Ribeiro da Costa: "Não cabe contra lei municipal a representação prevista no art. 8º, parágrafo único, da Constituição."

É um pronunciamento recente, tomado, sem discrepância, precisamente em hipótese idêntica, em que a Câmara, repelindo veto do Prefeito, promulgou lei, argüida, por êste de inconstitucional.

Por outro lado, S. Exa. repeliu o remédio do mandado de segurança para dirimir conflito entre a Municipalidade e a Câmara de Vereadores, pois, "constitui apenas de direitos e garantias individuais". Como tal foi contemplado na Constituição, no capítulo "Dos Direitos e das Garantias Individuais".

É sempre um remédio em favor de um particular, contra o Poder Público; não um remédio que possa favorecer um órgão do Estado contra outro órgão pertencente à mesma entidade pública.

Conflitos entre elas, no exercício de suas atribuições, não se resolvem por meio de mandado de segurança.

Não entende dessa forma Seabra Fagundes (*O Contrôle dos Atos Administrativos*, 3ª ed., 1957, pág. 332): "Certo o mandado de segurança aparece na Constituição da República no caráter de garantia individual, outorgada aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país (art. 141, *caput*), mas, daí não se infere a impossibilidade do seu uso pelas pessoas jurídicas privadas ou de direito público. Embora êsse texto não lhes faça referências, a extensão a elas dos direitos e garantias ali enunciadas e que sejam próprios à sua condição, se impõe, sob pena de se armarem conseqüências as mais absurdas. Ninguém sustentará, por exemplo, que as pessoas morais, privadas ou públicas carecem do direito à igualdade civil (§ 1º), da proteção enunciada para os direitos adquiridos, ou atos jurídicos perfeitos e a coisa julgada (§ 3º), da garantia de contrôle jurisdicinoal (§ 4º) etc. Aqui é inelutável o apêlo à exegese construtiva, para haver o capítulo "Dos Direitos e das Garantias Individuais" como abrangedor, no que cabível de todos os sujeitos de direito e não, apenas, das pessoas naturais."

E se ousada, no passado, a decisão a que se referiu S. Exa., do Pretório Excelso, êste voltou, repetidas vêzes, a se manifestar no mesmo sentido, como ainda agora, no conhecido caso da criação do Município de Osasco, conforme acórdão publicado no *Diário da Justiça* da União, de 15 de maio de 1961 (págs. 81/84), no qual, por sete votos contra dois, concedeu a segurança impetrada pelo Prefeito de São Paulo contra a Assembléia Legislativa e a Fazenda do Estado, entendendo que aquela não podia, sem julgar o recurso referente ao plebiscito, aprovar a criação do referido município.

Da mesma forma os tribunais de São Paulo e do Rio Grande do Sul, como se vê da *Revista de Direito Administrativo*, vols. 49/199, 54/166 e 56/269, pelos quais ficou decidido ser o prefeito "parte legítima para impetrar mandado de segurança contra ato da Câmara dos Vereadores".

Portanto, o mandado de segurança é medida adequada à espécie."

E tal medida devia, como foi, ser impetrada contra o ato do Presidente da Câmara, pois, êste diante da rejeição do veto promulgara a lei por disposição expressa do art. 38, § 6º, da Lei Orgânica dos Municípios: "Rejeitado o veto, a disposição vetada será promulgada pelo Presidente da Câmara."

Assim, a autoridade coatora é, de fato, o impetrado.

No entanto, trata-se de mandado de segurança contra a lei em tese.

Ora, esta Câmara, em 9 de outubro último, no agravo de petição nº 44.886, de Pereira Barreto, em acórdão de que também foi relator o do presente, teve oportunidade de decidir que: "Não é admissível mandado de segurança contra a lei considerada em tese; mas, aplicada a lei, se ela fere direito individual, o mandado de segurança é meio idôneo para afastar a ilegalidade. O que se impugna é o ato administrativo executório, escreve Alfredo Buzaid, decorrente da ilegalidade ou inconstitucionalidade da lei, que o Poder Judiciário deixará de aplicar no caso concreto." E a jurisprudência é copiosa em tal sentido. *Revista dos Tribunais,* vol. 300/142; 295/108; 285/195 e 276/513.)

Cabia ao Prefeito, entendendo ser inconstitucional a lei, deixar de aplicá-la, aguardando que os interessados viessem a Juízo reclamar seu cumprimento, para então o Município discutir a sua inconstitucionalidade, como recentemente se verificou no caso da chamada lei do nível universitário, no mandado de segurança n. 110.320, entre partes Nelson Monteiro de Abreu Sampaio e outros como impetrantes a Prefeito Municipal de São Paulo, como impetrado, decidido pelo Egrégio Tribunal de Justiça.

Assim, é o impetrante carecedor da medida em aprêço, pelo que: Acordam, os juízes da Segunda Câmara Civil do Tribunal de Alçada, por votação unânime, negar provimento ao recurso, retificado o dispositivo para carência da segurança impetrada.

Custas na forma da lei.

São Paulo, 27 de novembro de 1961 — *Flávio Tôrres,* pres. e relator — *Vieira Neto — Cavalcanti Silva.*