LEI — EFEITOS DA PROMULGAÇÃO E DA PUBLICAÇÃO

— Com a assinatura de seu texto, ato material que corresponde à promulgação, a resolução passa a ter existência e validade de lei, como manifestação completa e acabada dos órgãos incumbidos da elaboração legislativa; a ausência de publicação não lhe tira essa conseqüência.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS N.º 316, DE 10 DE JUNHO DE 1947

Excelentíssimo Senhor General de Divisão Eurico Gaspar Dutra, Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil.

A Prefeitura Municipal de São Paulo recorre a Vossa Excelência contra a resolução n.º 484, de 14 de março último, do Conselho Administrativo do Estado.

PARECER A QUE SE REFERE A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. O Conselho Administrativo do Estado de São Paulo, em sessão de 14-3-47, aprovou com 4 emendas, um projeto de decreto-lei da Prefeitura Municipal de São Paulo, dispondo sôbre majoração de provento de aposentadoria.

2. O Conselho Moura Resende, ao apresentar 3 emendas, finalmente aprovadas, pediu constasse da ata das sessões, o que foi feito, que ditas emendas "foram enviadas em ofício do Senhor Prefeito da Capital" (*D. O.* de 15-3-47).

3. De acôrdo com o texto aprovado, isto é, depois de incorporadas à primitiva redação as 4 emendas, foi assinado pelo Prefeito e referendado pelos Secretários de Negócios Interiores e Jurídicos e de Finanças o autógrafo do decreto-lei, que tomou o n.º 408, e foi remetido ao *Diário Oficial* do Estado para a publicação com o expediente do referido dia 14.

4. Por determinação superior, segundo consta a fls. 17v., foi suspensa a publicação do texto assinado pelo Prefeito e subscrito por seu auxiliares.

5. Em 9 de abril último, o novo Prefeito da Capital de São Paulo, devidamente autorizado pelo Governador do Estado, recorreu para o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, da Resolução n.º 484, do Conselho, com fundamento no artigo 1.º, parágrafo único, do decreto-lei n.º 7.518, de 3-5-45, que modificou o art. 17 do decreto-lei n.º 1.202.

6. Alega o recorrente que a 4.ª emenda de que resultou o art. 11 e respectivo parágrafo, foi aceita por "iniciativa própria" dos Conselheiros, e "sem qualquer audiência da Administração Municipal" (fls. 4.) Tal emenda importa em aumento de despesa, contrariando o disposto no art. 1.º, § 5.º, do decreto-lei n.º 7.518, que diz: "As emendas que importem em aumento de despesa só poderão ser votadas e aprovadas pelo Conselho Administrativo depois do pronunciamento do Interventor, ou Governador, ou Prefeito".

7. Aborda, finalmente, o recorrente, a circunstância de haver o ex-Prefeito, no último dia de exercício, promulgado a resolução impugnada. Havendo sido suspensa a publicação do texto, entende o impetrante que nenhum efeito de lei dêle decorre, *in verbis*. Mas, conquanto não se ignore a distinção entre *promulgação e publicação*, o certo é que desta é que decorrem os efeitos da lei. Enquanto não publicada, apesar de promulgada, a lei ainda é uma expectativa de lei, conquanto não mais seja projeto de lei. É pela publicação que a lei se efetiva e se torna obrigatória ao poder público e a terceiros interessados.

8. Assim, conclui, "o espírito do art. 1.º, § 2.º, do decreto-lei n.º 7.518" parece não ser senão o "de permitir o recurso enquanto o ato não se converter em decreto-lei, o que ocorre sòmente com a publicação".

9. Isto pôsto:

Cumpre, preliminarmente, indagar do cabimento do recurso, isto é, decidir se a promulgação da Resolução pelo ex-Prefeito, apesar de não publicada, tornou o ato completo e acabado.

Sôbre os efeitos da promulgação e da publicação dos atos legislativos já disse exaustivamente o Egrégio Supremo Tribunal Federal, no agravo de petição

2. Consta do processo que: *a*) pela citada Resolução, o Conselho Administrativo aprovou, com quatro emendas, um projeto de decreto-lei, daquela Prefeitura, que dispõe sôbre majoração dos proventos dos servidores municipais; *b*) um dos membros do referido Conselho, ao apresentar três das emendas aprovadas, declarou que as mesmas tinham sido enviadas, em ofício, pelo Senhor Prefeito da Capital; *c*) com a nova redação foi o projeto assinado pelo Prefeito e referendado pelos Secretários de Negócios Interiores e Jurídicos e de Finanças e remetido ao *Diário Oficial* do Estado para publicação; *d*) todavia, essa publicação foi posteriormente suspensa; *e*) afirma a Prefeitura recorrente que a 4.ª emenda, da qual resultou o art. 11 e respectivo parágrafo, foi aceita por iniciativa dos Conselheiros e sem qualquer audiencia da Administração Municipal; *f*) esclarece aquela autoridade que tal emenda importa aumento de despesa, contrariando, assim, o disposto no art. 1.º, § 5.º, do decreto-lei n.º 7.618, *in-verbis*. "As emendas que importem em aumento de despesa só poderão ser votadas e aprovadas pelo Conselho Administrativo depois de pronunciamento do Interventor, ou Governador, ou

---

n.º 7.880, julgado em sessão de 1-6-38, a propósito da vigência do decreto n.º 24.643, que instituiu o Código de Águas. Promulgado a 10 de julho de 1934, quando o Chefe do Govêrno exercia funções legislativas, sòmente foi publicado, oficialmente, a 20, já vigente a nova Constituição em virtude da qual a tarefa legislativa havia passado a outro poder ("Código de Águas e Taxa de aproveitamento da energia hidroelétrica", Procuradoria-Geral da República, 1940).

O voto do Ministro Carlos Maximiliano vale aqui ser transcrito, atendendo ao seu justo renome de constitucionalista emérito:

"O Código das Águas foi promulgado em 10 de julho de 1934 e publicado a 20 do mesmo mês: ato do Govêrno Ditatorial de 1930, apareceu no *Diário Oficial* quatro dias depois de promulgada a Constituição de 1934: inferem daí a inexistência jurídica, a inconstitucionalidade daquele repositório de normas administrativas e civis. Travou-se debate, a respeito, ao Norte e ao Sul, nos pretórios de dois dos mais importantes Estados do Brasil.

"Alega-se que, depois de 16 de julho, só o Congresso poderia legislar, e esta prerrogativa se nos antolha usurpada pelo ex-Chefe do Govêrno Provisório, quando já era simples Presidente da Republica.

"Preliminarmente, cumpre distinguir entre *promulgação* e *publicação*: a primeira é o ato que completa a lei e a torna obrigatória para o povo e as autoridades; a segunda, o que a faz conhecida, a fim de ser obedecida, praticada".

"Proclama o insigne Saredo — "Trattato delle Leggi", ns. 82 e 83:

"No Direito Público moderno se faz distinção entre *promulgação* e *publicação*: cada um dos dois tem um caráter jurídico e próprio e distinto. Nas discussões do Conselho de Estado alguns viram a distinção: e Emery estabelecia claramente que, se a *promulgação* torna obrigatória a lei, sòmente a *publicação* a tornava executória. A *promulgação* (dizia Portalis, no Conselho de Estado) completa o caráter da lei: a *publicação* é a conseqüência da *promulgação*, e tem por objeto fazer conhecer a lei. Nada mais exato.

"Nel diritto público moderno si fa una distinzioni fra promulgazione e publicazione: si ascuno dei due atti ha un carattere giuridico proprio e distinto. Nelle discussioni del Consiglio di Stato alcuni videro le distinzione: ed Emmery stabiliva chiaramente che se la *promulgazione* rende obbligatoria la legge, solamente da *publicazione* la rendeva esecutoria. La *promulgazione* (diceva Portalis nel Consiglio di Stato) completa il carattere della leggi la *publicazione* è la conseguenza della promulgazione, e ha per oggetto di far conoscere la legge. Nulla di più esatto".

"Vêde bem: a *promulgação* "completa" o caráter da lei: a *publicação* é simples *conseqüência da prômulgação*. "Nada mais exato" (conclui Saredo). Logo, o Código das Águas estava constitucionalmente *completo* em 10 de julho, seis dias antes de promulgada a Constituição de 1934.

Escritor mais moderno e não menos prestigioso, Pacchioni doutrina ("Delle Leggi in Generale." 1933, págs. 86/87).

"Uma vez sancionada e *promulgada*, a lei está *perfeita* e executória; mas não é ainda obrigatória para os cidadãos. A fim de que se torne obrigatória para os cidadãos, cumpre que seja publicada".

Prefeitura"; *g*) entende a suplicante que, tendo sido suspensa a publicação do texto, nenhum efeito dêle decorre.

3. Na Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais (C.E.N.E.), o relator da matéria, em longo parecer, no qual estuda os efeitos da promulgação e publicação dos atos legislativos, baseando-se em decisão do Supremo Tribunal Federal, assim conclui:

"Com a assinatura de seu texto, ato material que corresponde à promulgação, passou, a meu ver, a Resolução recorrida a ter existência e validade de lei, como manifestação completa e acabada dos órgãos incumbidos da elaboração legislativa. A ausência de publicação não lhe tira essa consequência, como o demonstram as opiniões citadas.

O recurso, tal como foi interposto, da Resolução do Conselho Administrativo, não tem, pois, objeto. Desde 14 de março, deixou ela de existir, absolvida pelo ato posterior de sua promulgação.

"Sanzionata e promulgata che sia, la legge é perfetta ed essecutória: ma nón e però ancora obrigatoria dei cittadini. Affianchè essa diventi obbligatoria dei cittadini ocorre che venga publicata".

"Na verdade, a lei é obra do Congresso, em colaboração com o Presidente; com a *promulgação terminou* a tarefa de um outro: logo, a norma está *completa*, perfeita, acabada, como opinou o catedrático de Milão.

"Esclarece Duguit — "Droit Constitutionnel", vol. II, n.º 159:

"A *promulgação* é o ato por meio do qual o Presidente da República afirma, com a fórmula consagrada, que a lei foi regularmente votada pelas Câmaras, que deve ser aplicada pelas autoridades administrativas e judiciárias e se impõe a todos. A fórmula referida mostra bem que a *promulgação* é o complemento *indispensável* da lei: enquanto não há promulgação, não se pode pròpriamente falar de lei: ninguém é obrigado a obedecer a esta pretensa lei, que não está ainda promulgada: os tribunais, as autoridades, não sòmente não se acham obrigados a aplicar uma lei não promulgada, mas não a podem aplicar. Em uma palavra, com a promulgação, o Presidente da República é *direta e verdadeiramente associado à confecção da lei.*

"Importa não confundir a *promulgação* com a *publicação:* a *promulgação* é um ato jurídico, do qual se acaba de determinar o caráter: a *publicação* é o fato por meio do qual a lei é levada ao conhecimento do público".

"La *promulgation* est l'acte par lequel le Président de la Republique affirme, en la formule consacrée, que la loi a été régulièrement votée par les chambres, qu'elle doit être appliquée para les autorités administratives et judiciaires et qu'elle s'impose a tous. La formule de la *promulgation* montre bien que la *promulgation* est le complément *indispensable* de la loi, que tant qu'il n'y a pas promulgation, il n'y a pas a proprement parler de loi, que nul n'est tenu d'obeir a cette pretendue loi qui n'est point encore promulguée, que les tribunaux, que les autorités, non seulement ne sont tenus d'appliquer une loi non promulguée, mais ne peuvent pas l'appliquer. En un mot par la *promulgation* le Président de la République *est directement et vraiment associé à la confection* de la loi. Il importe de ne pas confondre la *promulgation* avec la *publication. La promulgacion* est un acte juridique dont on vient de déterminer le caractère. La *publication* est le fait par lequel la loi est portée à la connaissance du public."

"A *promulgação* é, pois, da essência da lei; a publicação é ato complementar, tendente a levar ao conhecimento do público aquilo que é lei já.

"Eis o que adianta o insigne Barbalho, no. comentário ao art. 37:

"Pela *promulgação* o novo ato do Parlamento, depois de aceito pelo Executivo, *entra a fazer parte do corpo do direito nacional*".

"Acrescenta o mestre ser "imprescindível a publicação para que a conheçam os cidadãos".

"Desde, pois, que a norma foi promulgada, embora ainda não publicada, entrou a fazer parte do corpo do direito nacional quer dizer que se tornou lei da República. Logo, o Código das Águas era lei desde 10 de julho de 1934, lei perfeita e acabada, como observou Pacchioni".

"Desde a *promulgação*, a lei existe: terminou a sua elaboração. Faz-se a *publicação* não para completar, mas para a tornar executória. Seria injusto punir alguém como transgressor de norma por êle desconhecida; para que o público a conheça, o texto, depois de ultimado, completo, perfeito, é publicado.

"Inconstitucional se considera o ato contrário à Constituição; ora, o estatuto básico especifica os trâmites pelos quais o projeto perpassa até se conver-

Como a publicação é ato consequente à promulgação, não podem as autoridades responsaveis pelo ato impedi-la indefinidamente, sob pena das sanções cabíveis.

Publicada, porém, a lei, abrir-se-á nova oportunidade para a sua impugnação, observado o art. 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a legislação ordinária aplicável".

Nestas condições, a CENE opinou, por maioria de votos, por que se considere sem objeto o recurso em causa.

Nesse mesmo sentido pronuncio-me, salvo melhor juízo de Vossa Excelência.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito. — *Benedito Costa Neto.* — Arquive-se. — Em 17-6-47. — *E. G. Dutra.*

---

ter em lei; entre êles não menciona a publicação (arts. 43, 45 e 46 do Código básico de 1934). A publicação só é exigida pelo Código Civil; de postergar preceitos dêste não resulta inconstitucionalidade.

"Informa Orestes Ranelleti — Istituzioni di Diritto Pubblico", ns, 202-3:

"A *promulgação* é o ato, mediante o qual o Chefe do Estado atesta a existência da lei, ordena a sua publicação e determina a todo aquêle a quem competia observá-la e fazê-la observar. As leis têm uma data e um número: a data é a da *promulgação*, do dia em que o Chefe de Estado subscreveu a lei. A *publicação* é, também esta, um ato de administração. E' feita ao cuidado do Ministro Guarda-Sêlo" (Chanceler).

"La *promulgazione* è l'atto, mediante il quale il Re attesta l'esistenza della legge, le ordina la pubblicazione, e ordina a chinque spetti di osservala e di faria osservare. Le leggi hanno una data e un numero: la data è aquella della *promulgazione*, del giorno, nalquale il Re ha firmata la legge. La *publicazione* è anch'essa atto di amministrazione. E fatta a cura del Ministro guardasigilli".

"Tanto a *promulgação* é o ato final da elaboração das leis, que estas oferecem, como própria data, não a da *publicação*, porém a da *promulgação;* a norma fica ultimada no momento em que o Chefe de Estado lança a sua assinatura no texto, sob a data. Também no Brasil, a *publicação* se efetua depois, ao cuidado do Ministro da pasta competente em relação ao objeto da lei; o público vai ler o texto mais tarde, quando o Diretor da Imprensa Oficial realizar a tarefa que lhe incumbe. Ora, Ministro e funcionários nada têm, constitucionalmente, com a feitura das leis; portanto, seria ilógico fazer depender do arbitrio de tais entidades a validade de norma positiva, sobretudo de um repositório importante, como é o Código de Águas".

"Deflui do exposto não ser claro, evidente, isento de controvérsias, que uma lei promulgada antes da Constituição e publicada depois, fique, por isto, inválida; ora, a inconstitucionalidade o Judiciário só pronuncia quando ela é translúcida, incontestável, irrefragável, acima de tôda dúvida. Por todos êstes motivos, expostos sucintamente, eu me abstenho de declarar inconstitucional, inexistente juridicamente, o Código de Águas; e o voto pelo provimento do agravo e do recurso, *ex-officio*.

A decisão concluindo pela existência da lei desde a sua promulgação foi unânime, e contou com os votos dos Ministros José Linhares, Armando de Alencar, Carlos Maximiliano, Costa Manso, Laudo de Camargo, Carvalho Mourão e Eduardo Espínola.

Alguns trechos dêsses votos são bem expressivos:

"A promulgação torna a *lei certa*, autêntica. A publicação tem por fim torná-la obrigatória, e é o ato pelo qual se leva ao conhecimento do publico a lei *já existente*" (Voto do Min. José Linhares).

"Entendo, além disso, que a publicação está incluída na promulgação, principalmente em se tratando de ato realizado pelo Govêrno de fato" (Voto do Min. Armando de Alencar).

"Eu entendo que *promulgar* é atestar solenemente a *existência da lei*, pelo implemento de tôdas as formalidades estabelecidas na Constituição (Voto do Min. Costa Manso)".

"Diz-se mesmo que a lei só nasce, só tem vida com a publicação. *Assim não penso.* São atos distintos a promulgação e a publicação... Importa dizer que pela promulgação surge um ato jurídico em condições de merecer execução" (Voto do Min. Laudo de Camargo).

"De fato, a lei passa por diferentes fases, consistentes em vários atos jurídicos: o ato final é, porém, a promulgação; é a proclamação solene da exis-

tência e do conteúdo da lei. *Promulgada, a lei está completa.* A promulgação é, portanto, apesar de larga controvérsia que há sôbre a sua natureza jurídica, ato definitivo porque é o complemento da lei, o ato oficial de sua formação. *A lei existe desde o momento da promulgação.* Apenas, não é executória ou exeqüenda. Para a sua obrigatoriedade é que se exige um ato suplementar, subseqüente, que já é o primeiro ato de sua execução, ou seja a publicação. De fato, na promulgação está contida a ordem de publicação.

A publicação visa dar conhecimento aos cidadãos de uma lei que deve ser executada. É, pois, um puro fato administrativo.

Sendo êste o caráter da publicação, *não é ela, conseqüentemente, um ato integrante da lei"* (Voto do Min. (Carvalho Mourão).

"Diz-se que a publicação é, simplesmente, a "divulgatio promulgationis", a divulgação da promulgação *de uma lei que já existe;* quanto ao período que vai da promulgação à aplicação, chamam êles "vacatio legis", período em que a lei existe e não é aplicada. É nesta conformidade que, aceitando a *existência da lei desde a sua promulgação,* dou provimento ao agravo, para reformar a sentença" (Voto do Ministro Eduardo Espínola).

8. Com a assinatura de seu texto, ato material que corresponde à promulgação, passou, a meu ver, a Resolução recorrida a ter existência e validade de lei, como manifestação completa e acabada dos órgãos incumbidos da elaboração legislativa. A ausência de publicação não lhe tira essa conseqüência, como o demonstram as opiniões citadas.

9. O recurso, tal como foi interposto, da Resolução do Conselho Administrativo, não tem, pois, objeto. Desde 14 de março, deixou ela de existir, absorvida pelo ato posterior de sua promulgação.

10. Como a publicação é ato conseqüente à promulgação, não podem as autoridades responsáveis pelo ato impedi-la indefinidamente, sob pena das sanções cabíveis.

Publicada, porém, a lei, abrir-se-á nova oportunidade para a sua impugnação, observado o art. 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a legislação ordinária aplicável.

11. Se, porém, a Comissão entender que ainda não *existe a lei* e que a Resolução foi o último ato válido da tramitação legislativa, e que neste caso se deve tomar conhecimento do recurso e mandar processá-lo, faz-se mister a audiência preliminar do Conselho Administrativo, a fim de que fique esclarecido se a 4.ª emenda foi solicitada pelo Prefeito, como se declara na publicação oficial ou feita à sua revelia, como diz o seu sucessor, ora recorrente.

D. F., 14-5-47. — *Carlos Medeiros Silva,* Relator.