

## PROMULGAÇÃO DE LEI PARCIALMENTE VETADA

DUALIDADE DE LEIS ORIUNDAS DO MESMO PROJETO. LEI N.º 265, COM SANÇÃO PARCIAL DO GOVERNADOR, E LEI N.º 295, PROMULGADA PELO PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA.

Memorial do Estado, pelos Procuradores  
JOSÉ EMYGDIO DE OLIVEIRA e HELIO CAMPISTA GOMES

Egrégio Tribunal

É propósito deste Memorial, na derradeira oportunidade que se oferece nesta instância, reiterar, de forma inafastável, a ilegitimidade do ato da autoridade coatora, S. Exa. o Deputado Frota Aguiar, então no exercício eventual da Presidência da Assembléia Legislativa do Estado, que, desatento aos mandamentos constitucionais que tratam a matéria, usurpando funções e invadindo competências expressamente cometidas ao Impetrante pela Constituição Estadual, promulgou, ilegal e abusivamente, o Projeto de Lei n.º 599, já antes vetado parcialmente pelo Chefe do Executivo, projeto este, através dita ilegalidade, convertido na atual Lei n.º 295, de 31 de dezembro de 1962.

Assim, é

### OBJETIVO DO PRESENTE MANDADO DE SEGURANÇA

Obstar, em seus efeitos, por nulo que é, o ato da autoridade coatora, e, por via de consequência, promover o reconhecimento judicial da ineficácia da aludida promulgação. O ato impugnado, como já se demonstrou, à evidência, e que ora se busca sublinhar em seus aspectos negativos fundamentais, violou direito líquido e certo do Impetrante, qual seja de, no exercício das atribuições de Governador do Estado, sancionar ou vetar projetos de lei, na forma noticiada no item I, do art. 30, da Constituição do Estado.

Abstraindo, por incontroversa, o exame da competência deste Egrégio Tribunal para conhecer do remédio, o Impetrante passa a alinhar os pressupostos de fato e de direito invocados em amparo de sua pretensão, cotejando-os, no que couber, com a singela informação prestada pela autoridade coatora.

Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara (Tribunal Pleno) — Mandado de segurança n.º 2.150 — Impetrante: o Governador do Estado da Guanabara — Impetrado: o Presidente da Assembléia Legislativa — Relator: Desembargador DARCY ROQUETTE VAZ.

## HISTÓRICO DOS FATOS

*Projeto de Lei n.º 599/62. Recebimento do autógrafo. Veto parcial no decêndio. Comunicação à Assembléia Legislativa. Publicação da Lei no Diário Oficial (Parte I).*

Com a Mensagem n.º 377, de 13 de dezembro do ano próximo passado, o Exmo. Sr. Deputado LOPO COELHO, então Presidente da Assembléia Legislativa, encaminhou ao Senhor Governador do Estado, para que este, no uso de suas prerrogativas constitucionais, o sancionasse ou vetasse, o autógrafo referente ao Projeto de Lei n.º 599, de 1962, que “dispõe sobre a nomeação de professores contratados do ensino de nível médio para as vagas criadas pelo Decreto n.º 1.093, de 13 de julho de 1962, e dá outras providências” (doc. 1).

A referida mensagem foi recebida no Gabinete do Governador em 14 de dezembro de 1962, constituindo o Processo n.º 5.887/62. O recebimento na data de 14 de dezembro de 1962, é afirmado de forma expressa, nas informações prestadas pela autoridade coatora:

“Fica, pois, comprovado, sem sombra de dúvida, que a Mensagem n.º 377, de 13-12-1962, encaminhando o autógrafo do Projeto de Lei n.º 599/62, foi recebida no Palácio do Governador em 14 de dezembro de 1962, e, portanto, da referida data, deve ser contado o prazo para o veto”.

Dito encaminhamento se fez por força da determinação contida no § 2, do art. 11, da Constituição estadual, *verbis*:

“O projeto aprovado, quando depender de sanção, será enviado ao Governador, que o sancionará ou vetará no prazo de 10 dias”.

No dia 23 de dezembro de 1962, o Governador do Estado, no exercício de suas atribuições constitucionais, consignou no autógrafo as seguintes palavras:

“Vetei parcialmente. Razões em anexo”. as) Carlos Lacerda. 23-12-1962. (doc. 3).

### A CONTAGEM DO DECÊNDIO

Foi o veto aposto a destempo? Em face das interpretações correntes da norma constitucional e exaustivamente esquadrihadas pelo impetrante em seu postulado, teria sido ultrapassado o decêndio fatal? É o que se pasará a examinar.

Quatro são os critérios propostos para a contagem do prazo. Entende o primeiro que este começa a fluir da data do recebimento da Mensagem.

Assim, recebida a 14, estaria o prazo esgotado a 23. O segundo, no silêncio da Constituição Estadual no particular, adota a regra esposada pela Constituição Federal (art. 70, § 1) e demais Constituições Estaduais, no sentido de que os dias não são corridos, mas úteis. Dentro deste prisma, o decêndio, iniciando-se a 14, terminaria a 26. O terceiro, à semelhança do que ocorre quanto aos prazos judiciais, manda excluir o dia do começo e incluir o dia do vencimento. Nesta hipótese, os 10 dias se escoariam a 24. Finalmente, o último, resultante da síntese dos dois anteriores — dias úteis com exclusão do dia do início — o faria precluso a 27.

Vê, pois, o Egrégio Tribunal que, mesmo em face do entendimento mais severo, *vetando o projeto a 23*, manteve-se o Governador do Estado rigorosamente dentro do prazo assinado ao exercício desta prerrogativa. De consequência, é de nenhum interesse o esforço dialético dispendido pela autoridade coatora na fixação da interpretação mais consentânea para o texto constitucional. Cingindo-se à mais restritiva, obviamente se colocou o Governador do Estado a coberto da mais favorável.

Vetando, repita-se, no dia 23, através o ofício PG 1.265/62, neste mesmo dia 23 foi encaminhada à Assembléia Legislativa a comunicação das *razões de veto*.

Nas suas razões de veto, constantes do referido ofício 1.265/62, assim concluiu o Chefe do Executivo:

“Quer pela inconstitucionalidade que vicia alguns dos dispositivos, *quer pela inconveniência que representa para o Estado*, sancionei apenas o art. 1.º e seu parágrafo; o art. 4.º com exclusão da expressão final “em seus grupos ocupacionais”; os artigos 7.º, 9.º e 10.º, ficando vetados os demais dispositivos do projeto de Lei n.º 599, de 1962” (doc. 5).

O Projeto de Lei n.º 599/62, *parcialmente vetado*, converteu-se na atual Lei n.º 265, de 23 de dezembro de 1962, sancionada pelo Governador e referendada pelos Secretários de Estado de Educação, Administração e Finanças (doc. 6).

#### A DUALIDADE DE LEIS

*Dualidade de leis oriundas do mesmo projeto. Lei 265 com sanção parcial do Governador, publicada no “Diário Oficial” (Parte I); e Lei 295, promulgada pelo Presidente da Assembléia e publicada no “Diário do Legislativo”.*

Já depois de publicada a Lei n.º 265, em 31 de dezembro de 1962, no Diário Oficial, Parte I. o Diário da Assembléia Legislativa, de 4 de janeiro de 1963, página 6, publicou a Lei n.º 295, de 31 de dezembro de 1962, resultante da promulgação, na íntegra, do mesmo Projeto 599/62, antes vetado parcialmente, e de que resultara lei precedente, a aludida Lei n.º 265.

Estabelecia-se, assim, dualidade de diplomas legais, oriundos do mesmo

projeto: a Lei n.º 265 — vetada parcialmente pelo Governador; e a Lei n.º 295 — promulgada indevidamente pelo Presidente da Assembléia Legislativa. Dessa promulgação recebeu o Governador notícia pela Mensagem de n.º 437, de 7 de janeiro, que lhe era encaminhada para fins de publicação (doc. 8).

Corporificava-se, destarte, o ato ilegítimo da autoridade coatora que, não se contendo no exercício de sua competência peculiar, e invadindo área essencialmente própria e privativa do Impetrante, qual seja de sancionar ou vetar os projetos aprovados, deu ensejo a uma inadmissível coexistência de duas leis, sucessivas no tempo, e conseqüentes a um mesmo projeto. Não fôsse a infringência da ordem jurídica tão séria e relevante, poder-se-ia dizer que a autoridade coatora foi a causa geradora e eficiente de uma filiação legal patológica. Uma lei sancionada com vetos pelo Chefe do Executivo; outra promulgada sem restrições pelo Presidente da Assembléia Legislativa.

É evidente que a segunda é despida de eficácia. A primeira é válida, decorrente do exercício do poder de vetar e sancionar do Chefe do Executivo.

#### A ASSEMBLÉIA EM RECESSO

À derradeira é de mister ressaltar, ainda no exame dos fatos, visto que o tema em suas repercussões ainda será objeto de apreciação cuidadosa, a circunstância de que o Governador do Estado após *veto parcial* ao projeto que se converteu na atual Lei n.º 265, quando já estava finda a sessão legislativa, que tem seu termo a 15 de dezembro (Const. Estadual, art. 4.º, § 3.º).

O envio do autógrafo, ao Governador do Estado, ocorreu a 13 de dezembro, ou seja, à véspera do encerramento da sessão legislativa; mas o *veto parcial* só foi oposto a 23 de dezembro, no decêndio, mas já em pleno recesso das atividades legislativas.

#### DO MÉRITO

##### RAZÕES DO VETO. PUBLICAÇÃO.

A competência e a indiscutível prerrogativa do Chefe do Executivo de vetar e sancionar projetos, bem como as motivações de ordem constitucional e doutrinária a justificarem tais faculdades expressamente asseguradas, foram objeto de demorada exposição quando do pedido inicial do Impetrante, que a ela se reporta, pedindo vênias para omitir nova apreciação do assunto, mormente quando, pela leitura das informações prestadas pela autoridade coatora, se constata que esta, a uma e outra, não opôs qualquer reparo.

Releva, todavia, repisar que no legítimo exercício deste poder de veto, como visto, incontestável, o Governador do Estado, ao receber os autógrafos do Projeto n.º 599/62, *vetou-o parcialmente*, fazendo publicar a Lei

n.º 265. Esta lei é o projeto, expurgados os artigos *inconstitucionais ou insuportavelmente onerosos ao erário estadual* (Razões do veto em anexo).

Ressalte-se que o veto não é o episódio final no processo legislativo. É um elo na tramitação do Projeto de Lei que, vetado, será devolvido ao Legislativo, para exame dos vícios apontados. Segue-se nova manifestação do Legislativo que, discordando do veto, rejeitá-lo-á. A conseqüência será a promulgação que empresta autenticidade à lei, e a publicação, que torna a lei conhecida de todos.

No caso em apreciação, o Governador após o veto no decêndio constitucional. Fêz a comunicação de estilo ao Presidente da Assembléa Legislativa, no mesmo prazo. Publicou a lei — obrigação sua — expungida de vícios, no órgão oficial do Estado.

Paralelamente a êsse comportamento do Executivo, pautado em normas constitucionais, o Presidente, em exercício, da Assembléa Legislativa, contrariando normas constitucionais expressas, — pois já estava ciente do veto parcial — promulga, na íntegra, o mesmo projeto já vetado parcialmente, convertendo-o numa segunda lei, com numeração autônoma, fazendo-a publicar no *Diário da Assembléa Legislativa*. Após isso, dirige-se, em Mensagem, ao Chefe do Executivo, solicitando a publicação no *Diário Oficial*, parte I, do texto promulgado.

O procedimento do Presidente, em exercício, da Assembléa, foi tanto mais chocante quando se verifica que a *promulgação e a publicação da Lei n.º 295 ocorreram em datas posteriores à sanção e veto do Governador*.

O Projeto n.º 599/62, parcialmente vetado pelo Governador, converteu-se na Lei n.º 265, de 23 de dezembro de 1962, publicada no *Diário Oficial* — Parte I, de 31 de dezembro do mesmo ano. O mesmo projeto, na íntegra, foi promulgado pelo Presidente, em exercício, da Assembléa, e como Lei n.º 295, de 31 de dezembro de 1962, publicado no *Diário da Assembléa Legislativa* de 4 de janeiro de 1963, página 6.

Houve, assim, invasão da *competência privativa do Poder Executivo* (Constituição Estadual, art. 30, I) por parte do Presidente, em exercício, da Assembléa Legislativa, ao *promulgar* projeto anteriormente convertido em lei por força de sanção e veto parcial exercidos pelo Governador.

Lembre-se que a Constituição é expressa: só no silêncio do Governador (art. 10, § 3.º) — o que é interpretado como sanção tácita — é que se manifestará o Presidente da Assembléa.

No caso presente, o Governador, no decêndio, opôs o seu veto, comunicando as suas razões, por escrito, ao Presidente da Assembléa.

#### EXERCÍCIO DO VETO NO DECÊNDIO. O VETO NO RECESSO LEGISLATIVO. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONSTITUIÇÃO DA GUANABARA. CONSTITUIÇÕES DO DEMAIS ESTADOS.

A Constituição Federal admite comportamentos diferentes por parte do Executivo: quando o veto se opera durante a sessão legislativa ou já no recesso das casas do Congresso Nacional.

Na primeira hipótese, se o projeto é inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, no todo ou em parte, o Presidente da República vetá-lo-á, total ou parcialmente, nos dez dias *úteis* contados daquele em que o receber, e fará a comunicação devida, no mesmo prazo (*nos 10 dias úteis*) ao Presidente do Senado Federal (art. 70, § 1.º).

Quando a sanção fôr negada depois de finda a sessão legislativa, o Presidente da República *publicará* o veto (art. 70, § 1.º).

Compreende-se, sem dificuldade, que a Constituição Federal disponha dessa maneira. É que, decorrido o decêndio, o silêncio do Presidente da República importará sanção (art. 70, § 2.º). E no recesso parlamentar, presume-se o não funcionamento normal dos serviços administrativos das casas do Congresso, admitindo-se, mesmo, não serem encontradas nos seus postos, a qualquer momento, aquelas autoridades que devam receber as razões de veto. Daí a Constituição Federal impor a publicação do veto como prova de que o Presidente o opôs no decêndio.

Ensina CARLOS MAXIMILIANO:

“Se o Presidente nada resolve no decêndio, considera-se sancionada a resolução legislativa.

Vetando-a nas férias parlamentares, publica imediatamente as suas razões, a fim de provar que usou da prerrogativa no prazo legal” (*Comentários à Constituição Brasileira de 1946*, vol. II, pág. 185).

A Constituição do Estado da Guanabara, ao dispor sobre o veto, afasta-se, por omissão, do modelo federal. Silenciou quanto à obrigatoriedade da publicação do veto após o recesso parlamentar. Nada obstante, o Chefe do Executivo, sem estar a isto obrigado, num meritório apêgo às regras gerais contidas na Carta Magna, fêz publicar o veto.

#### A MATÉRIA VETADA DEVERÁ SER SUBMETIDA AO PLENÁRIO DA ASSEMBLÉIA PARA DELIBERAÇÃO. A LIÇÃO DA CÔRTE SUPREMA.

Poderia o Presidente, em exercício, da Assembléa Legislativa, subtrair do exame do plenário as *razões de veto* firmadas pelo Governador, calçado em intempestividade imaginária?

Obviamente que não!

Mas foi exatamente o que aconteceu.

Convém repisar noções elementares.

Com o exercício do veto o Executivo simplesmente devolve ao exame do Legislativo a matéria que não merece sua aquiescência.

Com o veto, o Poder Executivo manifesta a sua contrariedade “às demasias do Legislativo”.

Invoque-se, ainda uma vez, a autoridade de PONTES DE MIRANDA:

“.....  
Se o Presidente da República sanciona o projeto e o faz publicar, há lei, que somente o Poder Legislativo poderia abrogar ou derogar. Qualquer ato dele, posterior, cai no vácuo. Não entra no mundo jurídico” (*Comentários à Constituição de 1946*, tomo II, pág. 512).

Na hipótese, houve o exercício de veto parcial no decêndio. O projeto, na parte sancionada, converteu-se na Lei n.º 265, publicada em 31 de dezembro de 1962.

O Presidente da Assembléia, não poderia, em consequência, promulgar o que antes fôra expressamente vetado ou convertido em lei, através sanção. Agiu, assim, prepotentemente, ilegalmente, praticando ato que extravasa sua competência.

A promulgação do projeto, pelo Presidente da Assembléia, não poderia ocorrer, do mesmo modo que o projeto, *na parte vetada*, não poderia mais ser sancionado pelo próprio Executivo.

A promulgação, no caso vertente, é inócua: não surte resultados. Equipara-se ao “nada jurídico”.

Atente-se: não houve inércia do Executivo — que esteve atento ao fluir do decêndio. A integração da lei não se operou através de *veto presumido ou sanção tácita*. O Governador do Estado vetou expressamente e sancionou, em parte, o projeto, também de modo expresso.

Exarou no autógrafo *declarações da vontade do veto*, que não podem ser invalidadas, nem renegadas.

Ciente, como ficara, de que o projeto merecera veto parcial, e se convertera em lei, restaria ao Presidente da Assembléia acatar a decisão do Executivo. Jamais incorrer no cometimento de tão grave ilegalidade, usurpando atribuições já exercidas regularmente por outro Poder.

*Se dúvida ocorresse, quando à tempestividade do veto, o certo seria encaminhar-se a matéria vetada e a discussão acerca da intempestividade, ao conhecimento e deliberação do plenário.*

Tem sido este o reiterado entendimento da Supremo Côrte:

“O veto teve seu traço característico assinalado pelos §§ 1.º e 3.º do art. 70 da Constituição vigente, assim vinculado aquele ato à tramitação da lei que, com ele ou pela sua rejeição, se corporifica.

O veto integra o processo legislativo, sem solução de continuidade.

Se a matéria do veto, no seu mérito, cabe ao Congresso, pela mesma razão caber-lhe-á dizer se excedido ou não o prazo relativo a devolução do projeto de lei”.

(Mandado de Segurança n.º 5.849 — D.F. — Requerente: David Lopes e outros; Requerida: Mesa do Senado Federal — acórdão do S.T.F., *in Revista Trimestral de Jurisprudência do S.T.F.*, vol. 7, págs. 824 e seguintes).

O eminente Ministro RIBEIRO DA COSTA, Relator daquele feito, ressaltou, no seu voto vitorioso (a decisão foi unânime), os seguintes aspectos:

“O processo legislativo alcança o seu término por etapas distintas, completando-o a sanção ou promulgação. Se ocorre o veto, total ou parcial, o processo legislativo não sofre solução de continuidade, pois que prossegue com a apreciação devolvida ao Congresso”.

Continuando seu voto, diz aquêlê eminente Ministro:

“Sem ser necessário que nos detenhamos a distinguir, entre opiniões desavindas (JELLINECK, CARRÉ DE MALBERG, MAURICK MAYER) se o veto é parte do processo legislativo, *temos fora de dúvida que, surgindo no trâmite da lei acaso vetada, a questão de saber se foi excedido o prazo dentro do qual caberia ao Presidente da República devolvê-la ao Legislativo, a este, então, se impõe decidir, porque a nenhum outro Poder é deferido o pronunciamento a tal respeito*”.

E concluindo:

“Se a matéria do veto cabe ao Congresso, pela mesma razão caber-lhe-á dizer se excedido ou não o prazo relativo à devolução do projeto de lei.

.....  
Dentro, pois, da fase elaborativa da lei, todos êsses atos se compreendem na alçada privativa do congresso que, *dizendo a respeito* do veto, terá de dizer, forçosamente, se êle é ou não intempestivo.” (Voto do Ministro RIBEIRO DA COSTA, no Mandado de Segurança n.º 5.849).

Cabe, assim, ao Poder Legislativo — e não ao Presidente da Câmara ou Assembléia — a apreciação do veto, com as preliminares acaso suscitadas.

Ao Presidente da Assembléia escapam poderes para trancar o veto, impedindo a tramitação legislativa do Projeto e subtraindo-o ao exame do plenário — único competente para emitir deliberação sobre a matéria vetada.

Outros exemplos, colhidos na jurisprudência, mostram que, *existindo razões de veto*, o certo será o envio da matéria vetada ao exame do plenário — sempre competente para dizer, soberanamente, se o veto procede, e se foi exarado tempestivamente.

O Mandado de Segurança n.º 5.849, antes referido neste arrazoado, foi ajuizado em decorrência de encaminhamento ao plenário, pelo Presidente do Senado, de veto do Presidente da República, exercido, ao que alegavam os Impetrantes, *fora do decêndio*. Não obstante a arguição, a matéria vetada foi encaminhada a plenário.

Chama-se a isto obediência à Constituição, respeito à harmonia dos Poderes, ou mesmo elementar cortesia de trato entre os Governantes.

No Estado da Guanabara, pelo menos na hipótese em exame, os fatos se desenvolveram de forma supreendente. O veto foi *oposto no prazo*; houve comunicação no prazo, embora de recesso a Assembléia; a lei sancionada parcialmente foi publicada.

Não obstante, o Presidente, em exercício, da Assembléia Legislativa não encaminhou as razões de veto ao plenário, ferindo a Constituição do Estado (art. 12, §§ 2.º e 3.º) e contrariando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Merece transcrição, por sua adequação à hipótese, a decisão unânime proferida pela 2.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, quando do julgamento do agravo de petição n.º 78.057, sendo relator o Des. RODRIGUES ALCKMIM, publicado na *Revista Forense*, vol. 173, página 233:

*Ementa: "É cabível mandado de segurança contra ato ilegítimo de promulgação de lei. É ilegítima a promulgação de lei por Presidente de Câmara Municipal, cujo projeto foi vetado pelo Prefeito, se não houve rejeição regular deste veto".*

*Voto: "Impetrou o agravado mandado de segurança contra o ato do agravante que promulgou as Leis ns. 210 e 211, cujos projetos haviam sido regularmente vetados pelo agravado, sem que houvesse rejeição regular dos vetos. A sentença que concedeu a segurança merece mantida. A preliminar argüida pelo agravante é improcedente. Não se trata no caso de mandado de segurança impetrado contra a lei em tese, e, sim, como decidiu em espécie semelhante o Colendo Supremo Tribunal Federal, contra ato ilegítimo de promulgação de lei. Dêse ato decorre "ofensa ao exercício de direito funcional de natureza política, qual a permanência na vida administrativa dos efeitos do veto não recusado constitucionalmente", cabendo ao Impetrante opor-se como autoridade exequente ao ato despido de validade (SEABRA FAGUNDES, *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, pág. 193, nota 9).*

E a segurança foi concedida com acêrto. Os projetos de lei foram oportunamente vetados. Os vetos haviam de ser encaminhados à Câmara como o determina a lei, no decêndio. Mas, em face da especial circunstância de permanecer fechada ou funcionar irregularmente a Secretaria da Câmara, a entrega do ofício em que se comunicavam os vetos se fez mediante protocolo ao vice-pre-

sidente daquela corporação administrativa. Em face das circunstâncias peculiares ao caso, ressaltadas na sentença, não se pode considerar despida de eficácia a entrega de ofício a um dos componentes da Mesa da Câmara, a quem caberia levar o fato ao conhecimento dos demais edis. Manifestados os vetos no prazo da lei, ilegítimo foi o ato de promulgação, que feriu direito líquido e certo do Impetrante, o do veto".

SANÇÃO E PUBLICAÇÃO DA LEI N.º 265, DE 23-12-1962. SUA EFICÁCIA. SUA INALTERABILIDADE, SALVO LEI NOVA EM CONTRÁRIO.

Os fatos e argumentos exaustivamente expostos, levam às seguintes inelutáveis conclusões:

a) O Projeto n.º 599/62 foi sancionado, parcialmente, pelo Governador do Estado, no decêndio constitucional, convertendo-se na atual Lei n.º 265, de 23 de dezembro de 1962;

b) Depois de sancionada, a Lei n.º 265, citada, foi publicada no *Diário Oficial*, Parte I, de 31 de dezembro de 1962;

c) O Presidente da Assembléia Legislativa não poderia, de conseguinte, promulgar o mesmo projeto que sabia sancionado parcialmente, e até mesmo publicado.

"O que foi publicado é lei". "Não cabe publicarem-se pela segunda vez, ou outra vez, os textos, porque não se admitem *correções* às leis que não sejam de *revisão* (erros tipográficos, ou cópia) em relação à letra do projeto que foi à sanção", ensina PONTES DE MIRANDA.

Publicada, a vigência da lei se torna indiscutível. A sua eficácia é inconteste e somente poderá cessar com a sua revogação tácita ou expressa, consoante dispõe o art. 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil.

A Lei n.º 265, de 23-12-1962, publicada no *Diário Oficial*, Parte I, pág. 21.171, de 31 de dezembro de 1962, entrou em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário (art. 10).

Adquiriu, assim, *fôrça obrigatória*, a partir de sua publicação.

A inalterabilidade de seus preceitos é matéria insuscetível de dúvida. Também inconcussa a sua eficácia e imediata aplicação.

Como lei vigente, integra o complexo legislativo do Estado, a todos obrigando, governantes e governados.

INOPERÂNCIA DA PROMULGAÇÃO DE PROJETO JÁ SANCIONADO.

Ressalte-se, afinal, a inoperância do ato do Presidente da Assembléia.

Não poderia Sua Excelência, como o fez, promulgar projeto que já sabia vetado parcialmente pelo Executivo, e convertido em lei já publicada no órgão oficial, portanto em vigor.

Faltava-lhe, para tanto, competência constitucional e regimental.

Nos termos da Constituição, somente quando ocorre o silêncio do Governador, é que o Presidente da Assembléa promulgará a lei (art. 11, § 3.º). *Quando ocorrer o silêncio* — é o que está na Constituição.

No caso em aprêgo *não ocorreu o silêncio*. Houve veto parcial expresso. Houve sanção parcial expressa. Houve publicação da lei. O Governador, diante de dispositivos inconstitucionais e pesadamente onerosos ao Estado, e, por isso mesmo, inconvenientes, escreveu no autógrafo os dizeres costumeiros, consagrados pela praxe, manifestando o seu veto. Essa manifestação da vontade do Executivo foi prontamente transmitida ao Presidente da Assembléa, no prazo do decêndio. Também no decêndio, a lei foi encaminhada à publicação.

A formalização das providências decorrentes do exercício do veto jamais poderá invalidá-lo, transformando em lei, por promulgação, matéria expressamente rejeitada pelo Executivo.

O Governador do Estado não defende, neste arrazoado, a admissibilidade de veto presumido, com o cortejo de dúvidas que sempre suscita. Não se bate pela prevalência de sanção tácita, resultante do silêncio ou da inércia.

Bate-se pelo respeito a *veto parcial expresso*, tempestivamente oposto a artigos inconstitucionais e contrários ao interesse público.

O veto existiu e o Presidente da Assembléa sabia da sua existência. Não tinha cabimento, de conseguinte, a promulgação superveniente.

Verifica-se, assim, sem maiores dificuldades, que:

a) o Presidente da Assembléa não poderia promulgar a lei, por não ocorrer a hipótese constitucional;

b) ao promulgar o projeto, anteriormente vetado pelo Executivo, o Presidente da Assembléa incorreu na prática de *ato nulo* de pleno direito, contrário à Constituição do Estado, inoperante, desprovido de qualquer valia.

Ao Judiciário — somente ao Judiciário — cumpre proclamar a nulidade do ato que violentou a Constituição do Estado, invadindo a área das atribuições privativas do Governador, que por isso mesmo teve violado direito seu, líquido, de *sancionar e vetar* os projetos e fazer publicar as leis (art. 30, I).

Isto pôsto, tendo em conta a absoluta ilegitimidade do ato da autoridade coatora, promulgando, abusiva e ilegalmente, o Projeto de Lei número 599/62, e convertendo-o na Lei n.º 295, de 31 de dezembro de 1962, bem como, não é demais frisar-se, o seu caráter ruinoso para o Tesouro Estadual, que ficará, de imediato, onerado com o encargo da ordem de *um bilhão e quinhentos milhões de cruzeiros*, espera e confia o Impetrante que este Egrégio Tribunal, confirmando a medida liminar já deferida, conceda a segurança definitivamente, na forma e termos do pedido inicial.

## O CASO DO EDIFÍCIO CRISTAL

### O DIREITO DE CONSTRUIR E A ANULAÇÃO, PELA PRÓPRIA ADMINISTRAÇÃO, DO ATO ADMINISTRATIVO ILEGAL

Memorial do Estado, pelo Procurador  
AMILCAR PARANHOS DA SILVA VELLOSO

“Se gli atti amministrativi fossero sempre costruiti per bene e nel pubblico interesse, una teoria della loro invalidità non avrebbe senso. Vero è invece che l'esperienza insegna il contrario ed il GASPARRI, da ultimo, ha presentato una teoria della “disfunzione” amministrativa e cioè degli atti amministrativi infermi, nati male, fatti male, irregolari, non legittimi e costruiti con malizia, senza contemplazione del pubblico interesse” (UMBERTO FRAGOLA, *Gli Atti Amministrativi*, 1952, pág. 121).

#### BREVE HISTÓRICO

D. Olga Leal da Rocha Miranda, em 1952, requereu licença para construção de prédio de *oito pavimentos*, em três imóveis distintos na rua das Laranjeiras — os de ns. 41, 43 e 45. Porque não atendidas as exigências da Administração, o respectivo processo, de n.º 7.518.342-52, caiu em perempção em 9 de janeiro de 1956.

A mesma D. Olga Leal da Rocha Miranda, em 1961, requereu licença para construção de dois edifícios comerciais — Cristal I e Cristal II — compostos de lojas, sobrelojas e jiraus, em *dois pavimentos*, separados por rua que seria particular. Essa construção abrangeria já agora quatro imóveis distintos, eis que, além daqueles três acima mencionados, seria erigida também sobre o imóvel de ns. 76-78, na Rua Conde de Baependi, cujos fundos confrontavam com aqueles três da Rua das Laranjeiras. Sua pretensão, manifestada pela sociedade Vahlis & Cia. Ltda., que se disse sua representante, originou o processo n.º 7.413.818-61.

Havia vários óbices legais e regulamentares à concessão da licença pleiteada por via desse segundo processo administrativo. Assim é que autoridades administrativas subalternas de pronto salientaram: a necessidade de recuo; existência de gabarito especial de oito pavimentos e de faixa

Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara (Tribunal Pleno) — Mandado de segurança n.º 2.039 — Impetrante: Vahlis e Cia. Ltda. — Impetrado: o Governador do Estado da Guanabara — Relator: Desembargador ELMANO CRUZ.