

## Mandado de Segurança n.º 2.813

### Segundo Grupo de Câmaras Cíveis

- Requerentes:** Gelson Guilherme Ortiz Sampaio, Fleming Baptista Furtado, Leonel Trotta Dallalana e Wilson Leite
- Informantes:** Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro e Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro
- Relator:** Desembargador Sampaio Peres, Designado p/o acórdão.

#### *Mandado de segurança. Desveto. Possibilidade.*

*Se o veto é uma modalidade de colaboração legislativa pela qual o Poder Executivo evita as demasias do Poder Legislativo, o desveto não constitui ofensa a este; ao contrário, se quiserem, vai ao encontro daquelas demasias. É certo que diversos autores nacionais têm-se pronunciado contra essa teoria, mas alguns estudiosos têm desenvolvido ultimamente a teoria do desveto. Em nosso ordenamento jurídico inexistente qualquer preceito legal contra o desveto. Se ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 153, § 2.º, CF, pode quem vetou desvetar. Quem desveta concorda com a vontade oposta inicialmente à sua; logo, submete-se à vontade de outrem sem causar-lhe qualquer lesão de direito.*

#### *Denegação da segurança.*

Vistos, relatados e discutidos estes autos de mandado de segurança número 2.813, entre as partes citadas,

**ACORDAM** os Desembargadores que compõem o Segundo Grupo de Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em rejeitar as preliminares, e, no mérito, por maioria, denegar a segurança, contra os votos dos eminentes Desembargadores MARIA STELA RODRIGUES e BEZERRA CÂMARA, que a concediam.

E assim decidem pelas seguintes razões.

1 — Alguns Vereadores à Câmara Municipal do Rio de Janeiro ingressaram com mandado de segurança a fim de que seja “manutenido o veto do Exm.º Sr. Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro nos

arts. 185 e 186 do Projeto de Lei n.º 458/83” e “cassados os efeitos do Ofício 247 enviado à Câmara”, pelo qual Sua Excelência comunicava que retirara os vetos anteriormente apostos àquele projeto de lei.

1.1 — A **liminar** foi deferida pela eminente Desembargadora MARIA STELA RODRIGUES (f. 55v.º), mas veio a ser cassada por via de agravo regimental (f. 88/91), com votos divergentes (f. 92/94 e 95/96). Os embargos oferecidos foram rejeitados por unanimidade (f. 103/104).

1.3 — Prestaram-se informações a f. 73/82 e o Município impugnou o pedido a f. 106/126. Em resumo, levantaram-se preliminares a propósito de descabimento do **writ** contra a lei em tese; de ilegitimidade ativa e passiva **ad causam**. No mérito, sustentaram-se argumentos favoráveis à retirada do veto, categorizado como mero veto **interpretativo**, que não chega a ser veto (f. 79 e 118/122).

1.4 — A d.ª Procuradoria da Justiça opinou pela denegação da ordem (f. 128/137).

1.5 — É o relatório.

2 — Rejeitaram-se as preliminares. A uma, porque, na verdade, a segurança não é dirigida contra lei em tese, e sim, contra ato do Presidente da Câmara de Vereadores que, acolhendo comunicação do Prefeito do Município, impediu que o Plenário do Legislativo apreciasse o veto apostado aos arts. 185 e 186 (f. 7). A duas, porque, cabe aos Vereadores a legitimidade para se insurgirem contra ato que repute ilegal praticado pelo Presidente do Legislativo que integrem.

3 — No mérito, todavia, a retirada do veto aconteceu “por mera questão de interpretação, não afetando a vontade da lei, comum aos Poderes Executivo e Legislativo”, conforme bem o diz a d.ª Procuradoria de Justiça (f. 128).

4 — De rigor, tudo aqui se resume em se saber se o Sr. Prefeito poderia **desvetar** o que **vetou**. A matéria é polêmica. Diversos autores nacionais, especialmente MARIO CASASSANTA (**O poder de veto**, Belo Horizonte, p. 250), opõem-se à teoria do **desveto**. Para eles, “O veto é ato único e irretroatável. O presidente pode usá-lo só uma vez, e, uma vez usado, não pode arrepender-se. Tem que passar pelos trâmites que a Constituição lhe determina”. PONTES DE MIRANDA também se filia a essa corrente, quando ensina que “A sanção é ato integrativo do projeto ou negação, total ou parcial, de integração. Antes da sanção positiva, há projeto, e não lei; com a sanção negativa, que é o veto, o projeto tem de ser votado, de novo, pelo Congresso Nacional, cuja deliberação, havendo voto de dois terços favoráveis à rejeição do veto, é integrativa do projeto. Todos esses atos são punctuais: nem o Presidente da República que sancionou (positivamente) pode voltar atrás; nem o Presidente da Repú-

blica que vetou; nem o Presidente da República, o Presidente do Senado, ou o Vice-Presidente do Senado, que promulgou" (**Comentários à Constituição de 1969**, 2.<sup>a</sup> ed. tomo III, 1970, p. 188). Até mesmo, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que "Vetado o projeto, não pode o Governador retratar-se e sancioná-lo" (RDA, v. 107, FGV, Rio, p. 308, Relator ARI FRANCO, 22-1-60).

6 — Não há negar que a posição doutrinária brasileira é, em grande parte, contra o desveto. Mas, como preleciona PINTO FERREIRA (**Enciclopédia SARAIVA de Direito**, v. 77, p. 150), o **desveto** é tema doutrinário e prático. Sua teoria pretende "que o Presidente da República pode modificar a sua opinião, depois de vetar um projeto de lei, modificando o veto, i.e., com o **desveto**". Por isso, "alguns estudiosos têm desenvolvido ultimamente a teoria do **desveto**" (*idem*, p. 151).

7 — **Permissa venia** dos que a combatem, tem-se que a **teoria do desveto** é menos complicada e mais prática do que a outra, isto é, a que vê no veto um ato legislativo (e não executivo, **reparem**) "único e irretirável". Ora, quando o Executivo exerce o poder do **veto**, ele vai de encontro ao que a Câmara legislou. E quando o Executivo exerce o poder do **desveto** ele vai ao encontro do que a Câmara legislou. Assim, não se explica como uma minoria ínfima de Vereadores pode se insurgir contra o que a maioria expressiva legislou. Se, pelo menos ficticiamente, a Câmara sempre legisla em favor do Povo; e se o Prefeito voltou atrás num flagrante reconhecimento dessa ficção, é inescandível que inexistente na espécie abuso ou ilegalidade no ato de acolhimento de desveto por parte do Presidente do Legislativo Municipal.

8 — Além do mais, há várias espécies de veto. Há o absoluto, o suspensivo, o restitutivo, inclusive o de bolso (Enciclopédia citada, p. 151/152). O veto suspensivo é o consagrado na atualidade, quando o projeto de lei não é invalidado, mas devolvido pelo veto à nova apreciação do Legislativo. Pode ser total ou parcial. Deste é que se cuida aqui. E foi ele apostado de forma **interpretativa** aos artigos 185 e 186 pelo Sr. Prefeito. É o que se vê de f. 119, item 41. Cuida-se aí de veto de **expressões**, para "evitar possíveis equívocos de interpretação", é o que diz o vetador (f. 119). As expressões enunciadas são "o acréscimo dos valores lançados do" constante do art. 185 e as "o acréscimo dos" incluídos no art. 186. Tais expressões contribuiriam para certa obscuridade do texto, conforme entendeu Sua Excelência o Sr. Prefeito Municipal. Mas, reconhecendo que a supressão das expressões enunciadas piorariam o quadro interpretativo ao invés de melhorá-lo, retirou o veto. E podia fazê-lo, porque, veto interpretativo não é veto. Só justificam o exercício do veto dois motivos: a inconstitucionalidade e a contrariedade ao interesse público. Destarte, como bem o diz o douto Procurador do Estado, "Se o veto não vem motivado, ou se o motivo não se cifra em um dos

dois requisitos constitucionais, o ato do Executivo não um veto (f. 122). Daí, afirmar o próprio mestre PONTES DE MIRANDA, que "os vetos têm de ter **motivos de veto**. Não é veto o que se emite sem fundamentos" (*idem*, p. 191). Isto é, fundamentos de veto, ou seja, **inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público**.

9 — Se é assim, por todos os ângulos que se examine a controvérsia; mesmo em se admitindo a tese de que o veto é ato único e irretirável; mesmo que se refute a teoria do desveto defendida pela maioria deste Egrégio Grupo, ainda assim, repise-se, não se há de admitir aqui a ocorrência de ilegalidade ou abuso de poder. Se veto desmotivado não é veto, o que tentou fazer o vetador foi dar melhor interpretação ao texto do projeto e não vetá-lo. Porque veto interpretativo não é veto. E basta ler-se o que se chamou de razões do veto, nesse particular, para ver-se claramente que a atitude foi de interpretação e não de vetação.

10 — Por isso, rejeitam-se as preliminares, mas denega-se a segurança.

Rio de Janeiro, 17 de outubro de 1984.

Des. Felisberto Monteiro Ribeiro Neto

Presidente

Desembargador Sampaio Peres

Designado p/ o acórdão