

o Orçamento vigente é falho, pois nem tôdas as subvenções a igrejas têm a indicação da sua aplicação (letra I), melhor se identificando aquelas que se encontram na letra "O" sob a denominação de "Obras Sociais da Paróquia . . . . ." ou "Obras Sociais da Igreja . . . . .".

De qualquer sorte, a prova da destinação e aplicação do auxílio, feita *a posteriori*, como o determina o art. 4.º do Dec. municipal n.º 12.760, de 26-1-1955, é que baliza o reconhecimento ou não do direito a nova subvenção, no exercício subsequente.

5. No caso concreto, as finalidades da entidade são de instrução e de assistência social (art. 2.º de seus estatutos), pelo que se enquadram nas exigências do art. 1.º da Lei n.º 804, de 22-11-1954.

Distrito Federal, 20 de novembro de 1958.

OSWALDO DE MIRANDA FERRAZ  
9.º Procurador-Substituto

## RAZÕES FORENSES

### CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA ASSEMBLÉIA

INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO DE CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA SEM INICIATIVA DO GOVERNADOR. NULIDADE DE TODOS OS ATOS DECORRENTES DA CONVOCAÇÃO POSSIBILIDADE DE SUA DECRETACÃO PELO PODER JUDICIÁRIO.

Memorial do Estado, pelos Procuradores  
JOSÉ EMYGDIO DE OLIVEIRA e  
JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA

#### A ESPÉCIE

Por edital publicado no "Diário da Assembléia Legislativa", em 15 de janeiro do corrente ano, o Exmo. Sr. Deputado Frota Aguiar, então Presidente em exercício daquela Casa, convocou-a extraordinariamente para reunir-se no período de 15 a 31 de janeiro. A convocação foi feita em decorrência de requerimento, assinado por 10 dos então Deputados, que a solicitavam a fim de que a Assembléia apreciasse vetos opostos pelo Sr. Governador do Estado a diversos projetos aprovados e enviados à sua sanção em fins de 1962.

Pelo teor das declarações formuladas, à época, por vários dos Deputados signatários do Requerimento de convocação, e amplamente divulgadas pelos órgãos da imprensa carioca, patenteou-se o verdadeiro sentido da providência, que outra coisa não significou senão uma tentativa de desforra ou represália contra o Poder Executivo, o qual, no cumprimento do seu estrito dever e na defesa dos interesses do Estado, deixara de atender, com a negativa da sanção, às conveniências pessoais da clientela eleitoral de alguns dos Deputados.

---

Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara (Tribunal Pleno) — Mandado de Segurança n.º 2.149 — Impetrante: Governador do Estado da Guanabara — Impetrado: Presidente da Assembléia Legislativa — Relator: Desembargador FRANCISCO BALDESSARINI.

Sobre revestir-se, no plano moral, de tão desabonadores aspectos, a convocação extraordinária da Assembléa Legislativa, então em período de recesso, pelo seu Presidente, representou, do ponto de vista jurídico, *violação do art. 30, XIV, da Constituição do Estado*, que assim dispõe:

“Art. 30 — Compete *privativamente* ao Governador do Estado:

.....  
XIV — Convocar *extraordinariamente* a Assembléa Legislativa”.

Contra êsse ato ilegítimo e inconstitucional, impetrou, pois, o Governador do Estado, na salvaguarda da ordem jurídica, flagrantemente violada, e do patrimônio do Estado, pôsto sob a ameaça de ruinosos prejuízos, o competente Mandado de Segurança, que tomou o n.º 2.149, e no qual se requer:

“I — Seja cassado, por inconstitucional e, de conseqüente, nulo de pleno direito, o ato da convocação da sessão extraordinária da Assembléa Legislativa, praticado por seu Presidente, em exercício;

E, em conseqüência,

II — seja decretada a nulidade das deliberações já tomadas ou que venham a ser tomadas, em virtude dessa convocação;

III — sejam sustados os efeitos dos vetos rejeitados na mesma sessão, acaso convertidos em lei”.

### O DIREITO

Essa, a questão ora submetida à douta apreciação dêsse Egrégio Tribunal, e em cujo desate espera e confia a impetrante ver atendida a sua pretensão, sólidamente alicerçada nas melhores razões de Direito:

#### I

### A CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA INFRINGE A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA GUANABARA

A Constituição do Estado da Gunabara, no artigo 4.º, § 3.º, dispõe:

“Art. 4.º — .....

§ 3.º — A Assembléa Legislativa reunir-se-á na cidade do Rio de Janeiro, capital do Estado, a 15 de março, e funcionará

até 15 de dezembro, salvo prorrogação ou convocação extraordinária”.

São, pois, duas hipóteses distintas:

- A) Prorrogação dos trabalhos;
- B) Convocação extraordinária.

Para a *prorrogação*, deu a Constituição competência à própria Assembléa. estatuinto, no art. 9.º, § 1.º, que:

“Art. 9.º — .....

§ 1.º — O Regimento Interno poderá estabelecer *quorum* diferente para resoluções sobre prorrogação de votações e outras medidas relativas ao funcionamento da Assembléa, inclusive aprovação da redação final de projetos”.

\* No tempo oportuno, isto é, durante a sessão legislativa, nenhuma iniciativa foi adotada pela Assembléa, no sentido da prorrogação dos trabalhos.

Quanto à *convocação extraordinária* — matéria excluída da competência do Poder Legislativo — constitui *atribuição privativa* do Governador do Estado, *ex-vi* do art. 30, inciso XIV, da Consttuição estadual, acima transcrito.

Ora, a 15 de dezembro, na forma do art. 4.º, § 3.º, da mesma Constituição, encerrara-se a sessão legislativa ordinária do ano de 1962, entrando a Assembléa em recesso. Obviamente, *só o Governador do Estado* poderia tomar a iniciativa de convocar extraordinariamente aquela Casa; nunca qualquer dos outros Podéres.

Com efeito:

#### II

### O ART. 30, XIV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, EXCLUI A COMPETÊNCIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA PARA A CONVOCAÇÃO DE SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS

O dispositivo em questão não pode ser interpretado, consoante pretende o Impetrado — o então Presidente, em exercício, da Assembléa Legislativa —, nas informações que prestou, como se visasse apenas a excluir, para a convocação extraordinária da Assembléa, as outras autoridades do Poder Executivo estadual, e especialmente as mencionadas no parágrafo único do mesmo artigo, ou sejam, os Secretários de Estado e os dirigentes de órgãos descentralizados.

Semelhante interpretação, a ser aceita, converteria o dispositivo em superfluidade quase risível. É óbvio que a ninguém jamais ocorreria supor que um Secretário de Estado ou um dirigente de órgão administrativo descentralizado pudesse ter competência para convocar sessões, ordinárias ou extraordinárias, da Assembléia Legislativa. Na órbita do Poder Executivo, só ao seu Chefe, evidentemente, poderia a Constituição ter assinado tal competência. O emprêgo do advérbio “privativamente” de modo nenhum se justificaria se a intenção do legislador constituinte não fôsse, *in casu*, a de afastar a iniciativa dos outros Podêres estaduais, e em particular a da própria Assembléia Legislativa.

A Constituição Federal, no seu art. 87, que corresponde ao art. 30 da Carta estadual, e onde se definem as atribuições do Chefe do Executivo da União, usa a mesma terminologia (“Compete *privativamente* ao Presidente da República...”); e é claro que, ao se exprimir assim, não teve ela em vista a exclusão das outras autoridades *executivas* federais. Seria tanto mais absurdo semelhante entendimento, quanto é certo que, no inciso III daquele dispositivo, está prevista a atribuição de “nomear e demitir os ministros de Estado”; ora, seria estranho que, a êsse respeito, tivesse a Constituição Federal empregado o advérbio “privativamente” com o fito de excluir a competência dos mesmos Ministros e tornar claro que êstes não podem nomear-se e demitir-se a si próprios... Indubitavelmente, o que ali se exclui é a iniciativa *dos outros Podêres federais*.

Tal a lição, aliás, dos mais autorizados comentadores da Carta de 1946:

“A expressão *privativamente* não está aí como separação entre podêres da União e podêres dos Estados-membros, e *sim como separação entre o Poder Executivo e os outros podêres federais*” (PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, 3.<sup>a</sup> ed., t. III, pág. 125).

“As atribuições do Presidente da República estão especificadas no texto constitucional, nos arts. 87 e seg., naquilo que têm de privativo, isto é, *quando excluem a colaboração ou a competência de outros podêres*” (TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, *A Constituição Federal Comentada*, vol. II, pág. 231).

Justamente por essa razão, sem sombra de dúvida, é que a Constituição Federal se absteve de incluir entre os atos enumerados nos vários incisos do art. 87 a convocação extraordinária do Congresso Nacional. É que, na órbita federal, essa atribuição *não é privativa* do Presidente da República: cabe também ao terço de cada uma das câmaras, segundo o disposto no art. 39, parágrafo único. O sistema é diverso do consagrado na Carta estadual, *que não conferiu ao Legislativo o poder de autocomoção*.

O sentido do advérbio “privativamente”, contudo, é o mesmo em ambos os diplomas: significa a exclusão da competência *de quaisquer outras autoridades*, não apenas executivas, mas *integrantes dos outros podêres* — federais ou estaduais, conforme o caso.

### III

#### O RECONHECIMENTO, NA PRESENTE LEGISLATURA, DA INCOMPETÊNCIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA PARA A CONVOCAÇÃO DE SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS

Tão claramente ressalta a justeza da interpretação acima sustentada, que vinte Deputados da presente legislatura acabam de reconhecê-la abertamente, através da propositura de Projeto de Emenda Constitucional, que tomou o n.º 1 e foi publicado no *Diário da Assembléia Legislativa* de 23 de março próximo findo, a fls. 432-433. Eis o teor da Emenda projetada:

“Art. 1.º — O § 3.º do art. 4.º da Constituição Estadual passa a ter a seguinte redação:

§ 3.º — A Assembléia Legislativa reunir-se-á na cidade do Rio de Janeiro, capital do Estado, a 15 de março, e funcionará até 15 de dezembro, salvo prorrogação ou convocação extraordinária, através de deliberação da maioria absoluta de seus membros, ou a pedido do Governador do Estado, que deverá indicar o motivo da convocação.

Art. 2.º — Fica suprimido o item XIV do art. 30 da Constituição do Estado”.

É óbvio que, se os Deputados signatários do Projeto julgaram necessário apresentá-lo, é porque reconhecem que, na forma atual, vigente, a Constituição do Estado *não outorga* à Assembléia competência para autocomvocar-se em caráter extraordinário. Do contrário, o acréscimo proposto não passaria de *bis in idem*.

É interessante notar que, entre os vinte Deputados que subscrevem o Projeto, figuram dois — os Srs. NALDIR LARANJEIRAS e WALDEMAR VIANA — dos que, em janeiro, requereram a convocação extraordinária da Assembléia. Pelo menos em relação a êsses, pois, é lícito supor que uma leitura mais atenta do texto constitucional os haja convencido da impossibilidade, que até hoje subsiste, de reunir-se aquela Casa em sessão extraordinária, a não ser por iniciativa do Governador do Estado.

### IV

#### A MATÉRIA É CONSTITUCIONAL E NÃO REGIMENTAL. INAPLICABILIDADE DAS NORMAS REGIMENTAIS DE OUTRAS CASAS LEGISLATIVAS E DAS DISPOSIÇÕES DE OUTRAS CONSTITUIÇÕES.

Quer no requerimento, quer no Edital de Convocação, quer ainda nas informações prestadas pelo então Presidente, em exercício, da Assembléia

Legislativa, invoca-se como fundamento para a sessão extraordinária o disposto no art. 199 do Regimento Interno Subsidiário da Assembléia, que outro não é senão o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Lê-se no citado dispositivo:

“Art. 199 — Sempre que o t<sup>er</sup>ço da Câmara dos Deputados comunicar ao seu Presidente haver resolvido convocar em sessão extraordinária o Congresso Nacional, na conformidade do art. 39, parágrafo único, da Constituição, esta resolução será transmitida ao Presidente do Senado para as providências necessárias, nos termos do Regimento Comum”.

A invocação é claramente impertinente. Os Regimentos Internos, quando disciplinam a matéria, guardam a observância dos limites traçados pelas normas constitucionais, cujo cumprimento buscam assegurar e tornar efetivo, por meio de disposições de natureza instrumental. Cingem-se, em última análise, a refletir o que a respeito dispõe a Constituição.

Assim, o Regimento da Câmara dos Deputados, no art. 199, outra coisa não faz senão regular, no seu âmbito próprio, a aplicação do art. 39, parágrafo único, da Carta de 1946, ao qual faz expressa remissão, e onde se outorga ao t<sup>er</sup>ço da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal competência para convocar extraordinariamente o Congresso Nacional. Da circunstância de ser aquêle diploma considerado Regimento Interno *Subsidiário* da Assembléia Legislativa, obviamente não se infere que *tôdas* as suas disposições sejam aplicáveis, em caráter subsidiário, aos trabalhos da Assembléia. Só o serão, como é natural, *naquilo em que não contrariarem os preceitos da Constituição do Estado*. A não ser assim, chegar-se-ia à conclusão absurda de que as normas do Regimento Interno Subsidiário da Assembléia Legislativa se sobrepõem às próprias disposições constitucionais!

Pouco importa que os Regimentos Internos das Assembléias Legislativas dos outros Estados-membros contenham dispositivos semelhantes ao do art. 199 invocado pelo Impetrado. Essa é uma conseqüência necessária do fato de terem as restantes Constituições estaduais, seguindo o modelo federal, consagrado em seus textos a possibilidade da convocação de sessões extraordinárias por iniciativa das próprias Assembléias.

A matéria, entretanto, não é das que comportam recurso à analogia. Tanto menos quanto, no Estado da Guanabara, *temos lei expressa, e lei superior, magna, norma constitucional*, que regula de outro modo o assunto e que há de ser respeitada até que se altere, pelo processo regular, a Constituição do Estado.

É o que, oportunamente, acentua o Procurador Geral da Justiça, em seu brilhante parecer, *verbis*:

“Não se argumente com o fato do Poder Legislativo Federal e de outros Estados da União poderem ser convocados extraordinariamente tanto pelos Chefes do Poder Executivo, como por iniciativa do t<sup>er</sup>ço das respectivas Assembléias.

O constituinte estadual, no pleno exercício de sua soberania, conhecendo os precedentes, não obstante, deferiu, de caso pensado, e privativamente, ao Governador do Estado da Guanabara o *direito* de convocar extraordinariamente a Assembléia Legislativa”.

Totalmente irrelevante, pois, à luz do texto claro e insofismável da Carta estadual, qualquer discussão da matéria com base em outros dispositivos, quer de Regimentos Internos, quer de Constituições que não sejam a do Estado da Guanabara.

## V

### A CONVOCAÇÃO VIOLOU A RESOLUÇÃO N.º 3 DA PRÓPRIA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA.

No aqodamento da vingança escandalosa contra o desatendimento de interesses eleitoreiros, a Assembléia Legislativa, além de infringir a Constituição do Estado, repudiou-se a si mesma, repudiando sua Resolução número 3, de 7 de janeiro de 1961, publicada no *Diário da Assembléia* de 18 do mesmo mês, na qual se haviam traçado normas verdadeiramente regimentais e de vigência incontestável sôbre o processamento na apreciação de vetos do Executivo a projetos de lei aprovados.

Leia-se o que dispõe aquela Resolução no seu art. 1.º:

“Logo que receber o teor do veto apôsto a qualquer projeto de lei, o Presidente da Assembléia o fará ler na primeira sessão, convocando a Assembléia com uma antecedência mínima de quinze dias e máxima de vinte e cinco”.

Vê-se que a Resolução específica sôbre a tramitação dos vetos deixou de ser obedecida, desde a primeira regra, que estabelece uma *antecedência mínima de 15 dias* para a convocação, até aquelas em que se consubstanciam as demais formalidades, especialmente as de publicação dos relatórios e pareceres, indispensáveis à sua publicidade. Tudo, portanto, foi tumultuoso e irregular nessa convocação extraordinária. No afã de tirar desforra contra o Executivo, atropelaram-se tôdas as normas jurídicas, desde as da Constituição estadual, até as que a própria Assembléia, anteriormente, havia editado para disciplinar o processo de apreciação dos vetos.

VI

A CASSAÇÃO DO ATO INCONSTITUCIONAL DA CONVOCAÇÃO  
NÃO ATENTA CONTRA O PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA  
DOS PODÊRES.

Tanto nas informações prestadas pelo Impetrado, quanto na petição do agravo interposto da concessão liminar da segurança, sustenta-se que a cassação, pelo Poder Judiciário, do ato de convocação extraordinária da Assembléia Legislativa atentaria contra o princípio da independência dos Podêres, consagrado no art. 2.º da Constituição estadual, e representaria “uma intromissão indébita do Poder Judiciário nos trâmites da elaboração legislativa”.

O argumento é especioso. Seria insensato interpretar o princípio da independência dos Podêres como se obrigasse cada um deles a assistir inerte e inerte, em quaisquer circunstâncias, às eventuais demasias e arbitrariedades dos outros. Os podêres não são apenas *independentes*, mas também *harmônicos entre si*. E essa harmonia não pode ser preservada se não se admitir a existência de meios eficazes para conter dentro dos limites de suas atribuições o Poder que acaso delas exorbite, invadindo o campo *privativamente* reservado a outro.

“A independência dos podêres” — escreve o insigne EDUARDO ESPÍNOLA — “se entende no sentido de não ser nenhum deles subordinado aos outros, podendo plenamente, sem influência estranha e sem obstáculo, *exercer as funções próprias, como traçadas na Constituição*” (*A Nova Constituição do Brasil*, pág. 244).

Não se pode tirar do princípio da independência a conclusão de que a cada Poder seria lícito agir como bem entendesse, desconhecendo outros limites para o seu campo de ação que não os fixados pelo seu próprio arbítrio. Comentando o art. 36 da Constituição Federal, assim se expressa o mestre SAMPAIO DÓRIA:

“Pelo art. 36, o Congresso não determina as balizas de até onde possa êle ir, como o Parlamento no regime inglês. As balizas são determinadas pela Nação soberana, representada em Constituinte que elege. *Todos os podêres são limitados pela Constituição*” (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. 2.º, pág. 194).

A Assembléia Legislativa, ao convocar-se extraordinariamente, *ultrapassou os limites que lhe são postos pela Carta política do Estado e usurpou atribuição privativa do Governador*. Cabe precisamente ao Poder Judiciário, no exercício de sua estrita missão de preservar a integridade da ordem jurídica e particularmente o império da Constituição, pôr côbro a

tal exorbitância. Com isso, não ocorrerá nenhuma “intromissão indébita” do Judiciário no processo de elaboração legislativa.

Com efeito:

VII

A IMPETRAÇÃO NÃO É DIRIGIDA CONTRA LEI EM TESE,  
MAS CONTRA ATO ADMINISTRATIVO DO PRESIDENTE DA  
ASSEMBLÉIA. A NULIDADE DAS DELIBERAÇÕES TOMADAS  
PELA ASSEMBLÉIA NO PERÍODO DE CONVOCAÇÃO EXTRA-  
ORDINÁRIA RESULTA, POR VIA DE CONSEQUÊNCIA, DA  
NULIDADE DO PRÓPRIO ATO DE CONVOCAÇÃO.

O mandado de segurança foi impetrado para o fim de cassar-se, por inconstitucional, o ato de convocação da sessão extraordinária da Assembléia Legislativa, praticado pelo então Presidente em exercício daquela Casa; e, em consequência, decretar-se a nulidade das deliberações que já houvessem sido ou viessem a ser tomadas, em virtude de tal convocação, sendo portanto sustados os efeitos da rejeição dos vetos apreciados na mesma sessão.

O que se visa, fundamentalmente, é o ato de convocação, praticado, com desrespeito à Constituição do Estado, pelo então Presidente, em exercício, da Assembléia Legislativa. Trata-se aí, com tóda a evidência, de um ato de natureza *administrativa*, embora de autoridade pertencente ao Poder Legislativo. Portanto, com relação a êste ponto, o argumento não procede.

Mas, uma vez reconhecida a inconstitucionalidade do ato de convocação, e por conseguinte a sua absoluta nulidade, impõe-se reconhecer também, em atenção à mais elementar lógica jurídica, a *insubsistência de todos os atos decorrentes da convocação*, ou seja, de tódas as deliberações porventura tomadas pela Assembléia no período da convocação extraordinária. Também êste aspecto da questão foi muito bem focalizado pelo ilustre Dr. Procurador Geral da Justiça em seu parecer, *verbis*:

“Não pretende o Chefe do Poder Executivo, nem o Poder Judiciário, dizer como operar o Poder Legislativo regularmente convocado.

O que se pretende é evitar que, isto sim, o Presidente eventual da Assembléia Legislativa descanhe as atribuições constitucionais do Poder Executivo.

Ninguém, por conseguinte, melhor que o Poder Judiciário poderia conhecer do ato efetivamente praticado e suas consequências (e não contra a lei em tese) para restabelecer o império da norma constitucional vigente.

Improcede o argumento de que, já convocada a Assembléia, convalesce a ilegalidade de sua convocação.

*A incompetência da autoridade que a convocou, a inconstitucionalidade do ato, acarreta de pleno direito a nulidade de todos os atos decorrentes da convocação.*

*O que é nulo, ilegal e inconstitucional, não gera direitos, senão para os que foram por êsses mesmos atos prejudicados”.*

Nem é outro o ensinamento da doutrina mais autorizada, como se verifica destas palavras incisivas de RAFAEL BIELSA :

“La extinción de un acto ilegal — sea por revocatoria fundada en la ilegalidad del acto, sea por anulación — tiene efectos *ex tunc*, según la regla de derecho común, es decir, retroactivos, por aplicación de la máxima *quod nullum est, nullum producit effectum*. Es nulo, pues, *no sólo el acto anulado expresamente, sino también todos los que derivan del mismo o que tienen a ese acto como una condición o un motivo — supuesto*” (*Derecho Administrativo*, 5.<sup>a</sup> ed., t. II, pág. 129).

VIII

O MANDADO DE SEGURANÇA É MEIO IDÔNEO PARA PROVOCAR A MANIFESTAÇÃO DO JUDICIÁRIO SÔBRE A INCONSTITUCIONALIDADE DA CONVOCAÇÃO.

Alega o Impetrado, ademais, a inidoneidade, *in casu*, do mandado de segurança, sustentando que, em qualquer hipótese, o contrôle judicial sôbre os atos da Assembléia só poderia exercer-se *a posteriori*, mediante a Representação prevista no art. 8.<sup>o</sup> da Constituição Federal, e “nunca no sentido de inibir a ação legislativa”.

Como já se frisou, o mandado de segurança n.<sup>o</sup> 2.149 não visa a “inibir a ação legislativa” senão na medida em que, por decorrer de ato administrativo praticado com *invasão absoluta de função*, extravasa das lindes fixadas pela Constituição do Estado ao próprio Poder Legislativo. O exercício da atividade legislativa, em tais condições, *tornou-se, êle próprio, ilegítimo*, tão ilegítimo como o ato de convocação da sessão extraordinária, com que o então Presidente, em exercício, da Assembléia Legislativa invadiu o campo das atribuições *privativas* do Governador do Estado.

Estão, pois, satisfeitos os pressupostos que o art. 141, § 24, exige para o cabimento do mandado de segurança, quando dispõe:

“Art. 141 — .....

§ 24 — Para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas-corpus*, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual fôr a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder”.

Na hipótese, acham-se perfeitamente caracterizadas:

13 A *ilegalidade* — na mais grave de suas formas, ou seja, a *inconstitucionalidade* — do ato de convocação e, por conseguinte, de todos os atos praticados pela Assembléia em decorrência dêle;

2) a *lesão de direito líquido e certo* do Governador do Estado, a saber: o de exercer *privativamente*, nos termos precisos do art. 30, inciso XIV, da Constituição do Estado, a atribuição de convocar a Assembléia Legislativa em caráter extraordinário.

Também aqui, acertou em cheio o digno Dr. Procurador Geral da Justiça, quando assim se expressou em seu magnífico parecer:

“A própria Constituição Federal estabelece que nem mesmo a lei poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual — art. 141, § 4.<sup>o</sup>.

Ora, se compete privativamente ao Governador do Estado da Guanabara o direito de convocar extraordinariamente a Assembléia Legislativa do Estado, e se êsse direito foi violado, como negar-se o recurso ao Judiciário para ver restabelecido o direito individual do Governador desconhecido pelo ato impugnado?”

A jurisprudência dos nossos Tribunais já tem proclamado a *idoneidade do mandado de segurança* em hipóteses como a de que ora se trata. Assim, por exemplo, o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, por sua 4.<sup>a</sup> Câmara Civil, em 2 de junho de 1960, no julgamento do Agravo de Petição n.<sup>o</sup> 100.374, decidiu que

“Cabe mandado de segurança visando à declaração de nulidade da sessão de Câmara de Vereadores, realizada mediante convocação irregular” (*in Rev. de Dir. Adm.*, vol. 65, pág. 188).

E note-se que, ali, a irregularidade da convocação revestia-se de aspecto muito menos grave que o do caso em pauta, pois não havia infração de qualquer preceito constitucional, mas apenas a ocorrência de falsidade ideológica em ata da Câmara.

O V. Acórdão que concedeu a segurança, da lavra do Desembargador ULISSES DÓRIA, focaliza, aliás, com raro brilho, vários dos pontos discutidos na presente questão, como se vê da seguinte passagem:

“Afirma o Presidente da Câmara, em sua informação, que é inidôneo o mandado de segurança para obtenção de anulação de ato legislativo, com invocação de julgado do Egrégio Supremo Tribunal Federal (...).

Há, nesse tópico da informação prestada pela autoridade apontada como coatora, manifesta confusão entre o que seja ato legislativo e ato administrativo.

*Os trabalhos legislativos não se confundem com as medidas adotadas pela Mesa, relativas à convocação das sessões*, e dos que nela devam participar, ou concernentes à publicidade, ou não, dos debates, à manutenção da ordem, ao expediente, enfim, que

asseguem ao órgão legiferante os meios necessários ao exercício de suas funções específicas, no interesse da coletividade.

Consideram-se atos legislativos os que se relacionam diretamente com a elaboração das leis, que refletem a orientação dos que desempenham mandatos eletivos.

Em Acórdão da Egrégia 4.<sup>a</sup> Câmara Civil deste Tribunal, de que foi relator o eminente Des. Bandeira de Melo, já se proclamou que: “Cabe ao Poder Judiciário apreciar tanto a inconstitucionalidade como a ilegalidade formal das leis” (*Rev. dos Trib.* vol. 289-145). Como corolário, é evidente que os atos informativos da lei, os concernentes à sua elaboração, podem ser fiscalizados pelos órgãos judiciários.

Incisivo é o ensinamento do Prof. ALFREDO BUZARD, quanto ao alcance do *writ*, em hipótese como a destes autos: “O Mandado de Segurança é admissível também contra autoridades legislativas. (...) A nosso ver, *autoridade legislativa, entendida como sujeito passivo do mandado de segurança, é aquela a que toca a direção dos trabalhos dos corpos legislativos. Os atos que podem ser atacados por mandado de segurança são os atos administrativos das mesas das Câmaras (...)*” (*Rev. dos Trib.*, vol. 258, pág. 44). ”

Nem se diga que o Julgado acima constitui decisão isolada, pois é fácil trazer à colação outro no mesmo sentido, do Egrégio Tribunal de Alçada de São Paulo, em 12 de junho de 1961, no Recurso n.º 43.730, sendo relator o Des. ADRIANO MARREY:

“Cabe mandado de segurança contra ato ilegal de convocação de sessão extraordinária da Câmara Municipal, para eleição de sua mesa diretora” (*in Rev. de Dir. Adm.*, vol. 70, pág. 300).

E ainda:

“O mandado de segurança é remédio jurídico para impedir ingerência da Câmara de Vereadores no exercício do mandato do Prefeito” (Trib. Just. do Ceará, 25-8-1955, ag. n.º 2.488, cit. por ALEXÁNDRE DE PAULA, *O Proc. Civil à Luz da Jurisprudência*, vol. 19, pág. 665, n.º 28.996). ”

“Pode o Tribunal de Justiça conhecer de mandado de segurança contra ato da Assembléia Legislativa Estadual, desde que não seja essencialmente político” (Trib. Just. Minas Gerais, .. 16-2-1950, mand. seg. n.º 249, *in Rev. For.*, vol. 136, pág. 194).

É a consagração judicial da tese sustentada, no campo doutrinário, por eminentes tratadistas, e. g.:

“Tratando-se de atos de forma e conteúdo nitidamente administrativos, emanados dos poderes legiferante e judicante, que só formalmente se dirão atos legislativos ou judiciários (tais os de nomeação de pessoal de secretaria), a questão se mostra simples. Sendo materialmente administrativos, o seu regime há de ser o mesmo dos atos peculiares à Administração. Tanto quanto os desta são ajuizáveis através de mandado de segurança” (SEABRA FAGUNDES, *O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 3.<sup>a</sup> ed., pág. 297).

“Frise-se, finalmente, que, quando não se trate de atos da competência específica desses dois poderes — o Legislativo e o Judiciário — mas de atos administrativos praticados pelos respectivos órgãos (*como pelas Mesas dos parlamentos* ou pelos juízes e tribunais, no exercício de funções administrativas), é indiscutível o cabimento do mandado de segurança” (ONOFRE MENDES JR., *Direito Administrativo*, vol. I, pág. 242).

Há até quem defenda, com grande autoridade e excelentes razões, o cabimento do mandado de segurança *contra lei em tese*, se contrária à Constituição:

“O Poder Legislativo também pratica atos inconstitucionais ou ilegais. Quando o Poder Legislativo faz lei inconstitucional, o ato não é administrativo, porém o mandado de segurança é cabível (...). A distinção “ato administrativo — ato não-administrativo” só se deve usar quando o praticante do ato é autoridade judiciária, porque aqui a apreciação é, como vemos adiante, menos larga” (PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, 3.<sup>a</sup> ed., t. V, pág. 295).

Certo é, porém, que na hipótese não se precisa ir tão longe: basta que se reconheça a idoneidade do mandado de segurança para a cassação do ato de convocação (ato de natureza *administrativa*) praticado pelo então Presidente, em exercício, da Assembléia Legislativa, pois a insubsistência das deliberações tomadas por aquela Casa na sessão extraordinária, como já se demonstrou, é mera consequência necessária da invalidade da própria convocação.

## IX

OGovernador do Estado tem qualidade para, por meio do mandado de segurança, promover a decretação da nulidade do ato de convocação e de todos os atos dele decorrentes.

Nas informações prestadas pelo Impetrado, afirma-se que

“o Governador do Estado intervém no processo de elaboração legislativa através do veto ou da sanção. Tendo usado da faculdade

de vetar, a competência do Governador, no caso, já se exauriu. A competência para apreciar o veto é privativa do Legislativo”.

E daí se pretende inferir a “ausência de capacidade processual do Impetrante”, que não teria, na hipótese, o “legítimo interesse” exigido pelo art. 2.º do Código de Processo Civil.

Passemos por alto sobre a questão da impropriedade terminológica, verdadeiramente gritante nesse item. *Capacidade processual*, quer no sentido de idoneidade para ser sujeito da relação processual, quer no de aptidão para estar em Juízo, seria ridículo pôr em dúvida que a tenha o Governador do Estado. O que o Impetrado, na verdade, pretende discutir, é apenas a existência, *in casu*, de uma das condições requeridas para o exercício do direito de ação, a saber, o *legítimo interesse* (cf. JOSÉ FREDERICO MARQUES, *Instituições de Direito Processual Civil*, 2.ª ed., vol. II, págs. 31 e segs.; MOACIR AMARAL SANTOS, *Direito Processual Civil*, vol. I, páginas 199 e segs.).

Mas será razoável negar o *legítimo interesse* do Governador do Estado em ver decretada a nulidade de atos que representaram manifesta invasão do seu *campo privativo* de atribuições, que lesaram o seu direito líquido e certo de exercer tais sem a concorrência de qualquer outra autoridade; e que, além de tudo, ameaçam produzir conseqüências as mais danosas para o Erário estadual? O Governador do Estado, como reconhecerá qualquer pessoa cujo espírito não esteja toldado pela paixão, tinha mais que um *legítimo interesse* na provocação do pronunciamento Judiciário sobre o caso: tinha o *indeclinável dever*, impôsto pela dignidade do seu mandato e pela majestade da Constituição que lhe incumbe defender, de lutar em Juízo contra as agressões inconstitucionais e ruinosas, praticadas pela Assembléia, assim às suas prerogativas de Chefe do Executivo estadual como aos interesses da coletividade, confiados à sua guarda.

O preclaro jurista que subscreve a petição de Agravo interposta da medida liminar, em substancioso parecer com que atendeu a consulta do Exmo. Sr. Governador do Estado de Santa Catarina, que buscava igualmente meios de corrigir, por via judicial, arbitrariedades praticadas pela Assembléia Legislativa daquele Estado, ao arrepio das normas constitucionais, teve oportunidade de emitir estes conceitos incensuráveis:

“Cabe ao Sr. Governador, como imperioso dever legal, pugnar pela fiel execução das leis e corrigir os erros verificados na Administração.

Verificada, portanto, a edição ou prática de ato legislativo ou administrativo inconstitucional ou ilegal, ao órgão incumbido de sua execução compete usar dos meios adequados e ao seu alcance para restabelecer a ordem jurídica violada.

Promover a anulação das leis inconstitucionais, pôr fim, mediante anulação ou revogação, aos atos ilegais ou contrários os

interesse público, é dever elementar de todo chefe do Poder Executivo consciente de suas responsabilidades, fiel ao compromisso de bem servir à causa pública e ao povo que governa” (CARLOS MEDEIROS DA SILVA, Parecer, em 21 de março de 1961, in *Revista Forense*, vol. 196, págs. 59 e segs.).

Ainda aqui, portanto, inteira razão assiste ao honrado Dr. Procurador Geral da Justiça, quando escreve em seu parecer:

“Tem o impetrante capacidade jurídica para se socorrer do mandado de segurança contra o ato impugnado.

De fato, dispõe o § 24 do art. 141 da Constituição da República que, para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas-corpus*, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso do poder.

O constituinte estadual, no pleno exercício de sua soberania, conhecendo os precedentes, não obstante, deferiu, de caso pensado, e privativamente, ao Governador do Estado da Guanabara o direito de convocar extraordinariamente a Assembléia Legislativa.

Violado esse direito subjetivo do Governador do Estado, tinha e tem este o direito líquido e certo de ver proclamada pelo Poder Judiciário a ilegalidade e inconstitucionalidade de um ato de convocação extraordinária da Assembléia Legislativa do Estado praticado por quem não tinha competência constitucional para tanto”.

Por tôdas as razões expostas, e na certeza de que o Poder Judiciário não faltará nesta oportunidade, como não faltou em tantas outras, ao seu dever de velar pela integridade da ordem jurídica e de restabelecer-lhe o império quando violada, espera e confia o Governador do Estado da Guanabara que o Egrégio Tribunal de Justiça concederá a segurança impetrada, para os fins especificados na inicial, a saber:

- 1) cassação do ato inconstitucional de convocação extraordinária da Assembléia, pelo então Presidente em exercício; e, em conseqüência:
- 2) decretação da nulidade das deliberações porventura tomadas em virtude de tal convocação; e
- 3) sustação dos efeitos da rejeição dos vetos que hajam sido apreciados em sessão extraordinária irregularmente realizada.

Assim decidindo, prestará o Tribunal de Justiça assinalado serviço ao povo do Estado da Guanabara e à causa do Direito.  
Ita Speratur.