Agravo de Instrumento nº 1005877-91.2018

Agravantes: Justino Malheiros Neto

Câmara Municipal de Cuiabá

Agravados: Paulo Roberto Araújo e Outros

Vistos, etc.

Trata-se de Recurso de Agravo de Instrumento, com pedido de efeito suspensivo, interposto pela **Câmara Municipal de Cuiabá e pelo Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá – Vereador Justino Malheiros Neto** em face da decisão proferida pelo Juízo da 3ª Vara Especializada da Fazenda Pública da Comarca da Capital, nos autos do Mandado de Segurança nº 1013013-16.2018.8.11.0041 impetrado por **Paulo Roberto Araújo, Lídio Barbosa, Emanuel Mussa Amui Pinheiro, Misael Oliveira Galvão, Antônio Ferreira de Souza, Adevair Batista Cabral, Joelson Fernandes do Amaral, Gilberto Gomes Figueiredo e Abílio Jacques Brunini Moumer, vereadores do Município de Cuiabá**, que deferiu o pedido de liminar, para suspender os termos do Projeto de Resolução nº 001/2018, aprovada no dia 15-5-2018, que altera a redação do § 2º, do art. 23 da Resolução nº 008, de 15 de dezembro de 2016, que dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá, para permitir a recondução sucessiva da Mesa Diretora para o mesmo cargo, na mesma legislatura.

Aduzem, em síntese, que os Agravados impetraram Mandado de Segurança em desfavor de ato atribuído ao Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá, objetivando suspender os efeitos do Projeto de Resolução nº 001/2018, que visa permitir a recondução sucessiva da Mesa Diretora da Câmara Municipal, para o mesmo cargo e na mesma legislatura, sob o argumento de que não pode ser efetivado por alteração regimental, mas sim, por eventual modificação da Lei Orgânica do Município.

Arguem, em preliminar, a legitimidade recursal da Câmara Municipal de Cuiabá, sob o argumento de que detêm personalidade judiciária, o que lhe permite integrar demandas judiciais, ainda mais àquelas que violem suas prerrogativas institucionais e de funcionamento.

Sustentam, também, a inadequação da via eleita e a perda do objeto do *mandamus*, porquanto o *writ* foi interposto em 14-5-2018 com escopo de suspender o processo legislativo por possíveis irregularidades na tramitação do Projeto de Resolução nº 001/2018 e a votação do referido projeto teria sido concluída em 15-5-2018 e a liminar só teria sido deferida em 16-5-2018, ou seja, após a finalização do ato atacado.

Destacam que, em consonância com a jurisprudência do STF, uma vez exaurida a

votação no Parlamento, não caberia Mandado de Segurança para questionar a validade do devido processo legislativo perfeito e acabado, seja por aspectos formais ou materiais.

Afirmam que, seria plenamente possível a apreciação da medida liminar antes da votação do projeto e que após aprovado, a via mandamental tornou-se inadequada por perda do objeto (suspensão do andamento do processo legislativo), o que inclusive motivou os Agravados a emendar a inicial para alterar o pedido.

No mérito, defendem a necessidade de reforma da decisão agravada, ressaltando a desnecessidade de previsão na Lei Orgânica para fins de recondução, bem como que *a regra que veda a recondução dos membros das mesas das Casas Legislativas Federais para os mesmos cargos, na eleição imediatamente subsequente (CF, art. 57 §4º), não é de reprodução obrigatória nas Constituições estaduais, que poderão, sem qualquer afronta à Constituição Federal, estabelecer diversas, inclusive com a possibilidade de reeleição.*

Argumentam que, a autonomia para estabelecer os critérios de eleição é exclusiva do Parlamento, conforme estabelece a Lei Orgânica do Município de Cuiabá/MT, a qual delegou expressamente essa jurisdição para a Câmara Municipal.

Subsidiariamente, enfatizam que, embora a Lei Orgânica Municipal seja omissa com relação à reeleição, a Constituição Estadual aduz ser possível a recondução da Mesa Diretora, o que em seu entendimento deve ser considerado como regra geral para todos os 141 municípios de Mato Grosso, salvo disposição em sentido contrário nas respectivas Leis Orgânicas.

Asseveram, ainda, que a natureza jurídica do Regimento Interno é de Resolução (Art. 23, IV, da LOM), com competência privativa da Câmara Municipal para editá-lo (Art. 11 da LOM), sobretudo por se tratar de matéria *interna corporis*.

Ressaltam que, a regra geral de *quórum* atribuída pela Lei Orgânica de Cuiabá/MT foi a de que as deliberações da Câmara Municipal seriam por maioria de votos, salvo disposição em sentido contrário, que deverão constar expressamente da Constituição Federal ou da Lei Orgânica, bem como que as exceções de *quórum* criadas exclusivamente pelo Regimento Interno são ilegais por colidirem com a Lei Orgânica do Município, norma hierarquicamente superior, que trouxe de forma expressa que as únicas ressalvas são aquelas da própria norma Municipal ou da Constituição Federal.

Por essas razões, ressaltando a presença dos requisitos autorizadores da antecipação de tutela, em especial o *periculum in mora*, consubstanciado no fato que a atual Mesa Diretora ficará cerceada de concorrer à reeleição, cuja votação ocorrerá em Agosto/2018, pugnam, liminarmente, pela concessão de efeito suspensivo ao recurso, a fim de suspender a decisão recorrida.

Os documentos foram juntados eletronicamente.

Os autos foram inicialmente distribuídos por sorteio ao Exmo. Sr. Des. Márcio Vidal, que se declarou impedido para julgar o presente recurso, em razão de o prolator da decisão recorrida, Dr.

Agamenon Alcântara Moreno Júnior, ser seu cunhado (ID nº 2285535), ocasião em que o feito foi redistribuído a esta Desembargadora (ID nº 2295212).

No ID nº 2298492, os Agravantes requereram a juntada de documentação complementar, consistente na cópia da Emenda à Inicial de primeiro grau e nos atos e termos de posse do Procurador Geral e dos demais Procuradores da Câmara Municipal de Cuiabá/MT.

É o relatório.

Decido.

Inicialmente, impende ressaltar que é pacífico, tanto em doutrina quanto na jurisprudência, que a Câmara Municipal não possui personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária. Nessa esteira, só pode demandar em juízo para defender seus interesses institucionais, entendidos estes como sendo os relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão.

Nesse sentido, colaciono o seguinte julgado do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SUBMISSÃO À REGRA PREVISTA NO ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 03/STJ. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DESTINADA A REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA. TEMA QUE NÃO SE REFERE A DIREITO/FUNÇÃO INSTITUCIONAL DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL.

1. A orientação desta Corte pacificou-se no sentido de que "a Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais" (Súmula 525/STJ). Esse mesmo entendimento é aplicável, mutatis mutandis, em relação à Câmara Legislativa do Distrito Federal, pois, no caso, a discussão abrange a incidência de contribuição previdenciária destinada a regime próprio de previdência, ou seja, trata-se de tema que não guarda relação com as funções institucionais do mencionado órgão distrital.

2. Acrescente-se que "doutrina e jurisprudência entendem que as Casas Legislativas - câmaras municipais e assembleias legislativas - têm apenas personalidade judiciária, e não jurídica. Assim, podem estar em juízo tão somente na defesa de suas prerrogativas institucionais" (AgRg no AREsp 44.971/GO, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/05/2012, DJe 05/06/2012; AgRg na PET no REsp 1394036/RN, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/03/2016, DJe 17/03/2016; AgRg na PET no REsp 1389967/RN, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/04/2016, DJe 12/05/2016).

3. Agravo interno não provido. (STJ – AgInt no REsp 1618510/DF, Rel. Ministro

MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21-2-2017, DJe 1-3-2017). [Destaquei]

In casu, restou devidamente caracterizado que a Câmara Municipal de Cuiabá busca, por meio do presente recurso, a defesa de suas prerrogativas institucionais, consubstanciadas na manutenção do Projeto de Resolução nº 001/2018, que visa permitir a recondução sucessiva da Mesa Diretora da Câmara Municipal, para o mesmo cargo e na mesma legislatura.

Desse modo, estando-se diante de direitos institucionais da Câmara Municipal de Cuiabá, resta caracterizada sua legitimidade recursal.

Pois bem.

Para a concessão da liminar em sede recursal, necessária se faz a presença dos requisitos exigidos pelos artigos 300 e 1.019, I, ambos do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), quais sejam, a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Após a análise da situação concreta emergente dos autos e dos documentos instruidores deste agravo, tenho que o pedido de efeito suspensivo formulado deve ser **indeferido**, pois os Agravantes não lograram êxito em demonstrar a subsunção da hipótese delineada nos autos aos requisitos declinados no dispositivo retro citado.

Ab initio, ressalto que embora as preliminares de inadequação da via eleita e de perda do objeto ainda não tenham sido apreciadas pelo Magistrado Singular, por se tratarem de matéria de ordem pública, passo à sua análise, em observância ao princípio da segurança jurídica, em razão do entendimento adotado pela 1ª Câmara de Direito Público e Coletivo no julgamento do Recurso de Agravo de Instrumento nº 174862/2015, *in verbis*:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PREJUDICIAL DE MÉRITO DE PRESCRIÇÃO – NÃO ANALISADA NA ORIGEM – MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA – SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA AFASTADA, POR MAIORIA – NÃO CARACTERIZAÇÃO DA PRESCRIÇÃO DA SANÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO – IMPRESCRITIBILIDADE – EX-SERVIDORES PÚBLICOS – APROPRIAÇÃO INDEVIDA DE VERBA PÚBLICA DE AUTARQUIA MUNICIPAL – EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DOS ATOS ÍMPROBOS – DECRETO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS – POSSIBILIDADE – PERICULUM IN MORA PRESUMIDO – INTELIGÊNCIA DO ART. 7º DA LEI Nº 8.429/1992 – PRECEDENTES DO STJ – IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO MERITÓRIA DOS FATOS – CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA – EXERCÍCIO EM MOMENTO OPORTUNO NO DECORRER DO PROCESSO – DECISÃO MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO.

1. Por maioria, restou decidido que não caracteriza supressão de instância, a análise de matéria de ordem pública ainda não apreciada pelo Magistrado Singular.

2. O ressarcimento ao erário, por atos de improbidade são imprescritíveis, conforme dispõe o art. 37, § 4º e § 5º, da Constituição Federal.

3. A indisponibilidade ou bloqueio de bens é medida de cautela que visa assegurar a indenização aos cofres públicos, sendo necessário, para respaldá-la, a presença de fortes indícios de responsabilidade pela prática de ato de improbidade (*fumus boni juris*). Consoante vastos precedentes do STJ, inclusive em recurso repetitivo, tal medida não está condicionada à comprovação de que os réus estejam dilapidando seu patrimônio ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o *periculum in mora* está implícito no art. 7º da Lei n. 8.429/92.

4. O mérito dos supostos atos de improbidade administrativa que motivaram a propositura da ação civil pública originária, deverão ser objeto de debate após a regular produção de provas e em momento oportuno, em respeito aos Princípios do Contraditório, da Ampla Defesa e do Devido Processo Legal. (TJMT – RAI nº174862/2015 – Relatora: Desa. Helena Maria Bezerra Ramos – Órgão Julgador: Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo – Data do Julgamento: 23-4-2018). [Destaquei]

Todavia, em que pesem os argumentos apresentados, entendo, *a priori*, que não há que se falar em inadequação da via eleita, porquanto, é cediço que se admite o controle preventivo da constitucionalidade de uma lei pelo Poder Judiciário na via do mandado de segurança, quando existente vício formal na elaboração e aprovação do projeto de lei, cuja legitimidade ativa cumpre somente aos parlamentares que participam do processo legislativo.

A propósito:

CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA.

I. - O parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional. Legitimidade ativa do parlamentar, apenas.

II. - Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves (leading case), RTJ 99/1031; MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello, RDA 191/200; MS 21.303-AgR/DF, Ministro Octavio Gallotti, RTJ 139/783; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, 'DJ' de 12.09.2003.

III. - Inocorrência, no caso, de ofensa ao processo legislativo, C.F., art. 60, § 2º, por isso que, no texto aprovado em 1º turno, houve, simplesmente, pela Comissão Especial, correção da redação aprovada, com a supressão da expressão 'se inferior', expressão dispensável, dada a impossibilidade de a

remuneração dos Prefeitos ser superior à dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

IV. - *Mandado de Segurança indeferido.* (STF - MS 24.642/DF – Relator: Min. Carlos Velloso – Órgão Julgador: Tribunal Pleno –

Data do Julgamento: 18/2/2004). [Destaquei]

In casu, os Agravados, na condição de vereadores do Município de Cuiabá discutem a existência de eventual vício formal no Projeto de Resolução nº 001/2018, ou seja, **em seu processo de formação**, sustentando que a modificação do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá não pode ser efetivada por alteração regimental, mas sim, por eventual modificação da Lei Orgânica do Município.

De igual modo, não há que se falar em perda do objeto, porquanto ao contrário do que sustentam os Agravantes, no presente caso, a decisão agravada foi proferida em **16-5-2018**, enquanto que a promulgação da Resolução questionada foi veiculada no Diário Oficial de Contas do dia **17-5-2018**, com circulação em **18-5-2018** (edição nº 132 – p. 24 – ID nº 2266355), ou seja, a decisão agravada foi proferida em momento anterior à promulgação.

Ademais, a posterior promulgação da lei não implica, por si só, na extinção do processo sem julgamento do mérito por perda do objeto, uma vez que o exame da ocorrência de vícios no procedimento legislativo não se confunde com o exame da lei em si.

Nesse sentido:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSO CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DE MESA DE CÂMARA LEGISLATIVA. PROCESSO LEGISLATIVO. ALEGAÇÃO DE OCORRÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. PROMULGAÇÃO DA LEI POSTERIORMENTE À IMPETRAÇÃO DO WRIT. AUSÊNCIA DE PERDA DE OBJETO. NÃO-CABIMENTO DE DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL COM SÚMULA. 1. Na hipótese de mandado de segurança impetrado contra ato de Mesa de Câmara Legislativa, a posterior promulgação da lei não determina a extinção do processo sem julgamento do mérito (Súmula n. 266/STF), uma vez que o exame da ocorrência de vícios no procedimento legislativo não se confunde com o exame da lei em si. 2."O dissídio jurisprudencial com Súmula não autoriza a interposição do recurso especial fundado na letra c do permissivo constitucional, impondo-se a demonstração do dissenso com os julgados que originaram o verbete indicado como divergente" (REsp 338.474/PE, rel. Ministro Peçanha Martins, DJ de 30.6.04). 3. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não-provido. (STJ - REsp: 251340 DF 2000/0024626-3, Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Data de Julgamento: 2/2/2006, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 20/3/2006

p. 224LEXSTJ vol. 200 p. 137). [Destaquei]

No que tange ao mérito, **não verifico**, *prima facie*, a presença dos requisitos necessários para o deferimento da medida pretendida.

Como se sabe, embora o processo de alteração do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores do Município de Cuiabá constitua ato *interna corporis*, e como tal insusceptível, em princípio, de exame pelo Poder Judiciário, é admissível, com fundamento no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, a revisão judicial do ato, para controle de legalidade/regularidade do procedimento.

In casu, em que pese a discordância dos Agravantes, tenho que a relevância jurídica se mostra duvidosa, especialmente porque, embora o art. 11, II, da Lei Orgânica do Município de Cuiabá atribua a competência privativa da Câmara Municipal para elaborar e votar seu Regimento Interno e a jurisprudência do STF admita a possibilidade de que a matéria atinente à eleição de Mesa Diretora seja regulamentada de forma diversa do que consta na Constituição Federal, verifica-se, no presente caso, que a Lei Orgânica do Município de Cuiabá é silente quanto à possibilidade de recondução da mesa Diretora e, diante essa omissão, devem ser aplicadas as disposições da Constituição Estadual e Federal, em observância ao princípio da simetria, vejamos:

Art. 57 da CF. *O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.*

(...)

§ 4º *Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.*

Art. 24 da CE - *A Assembleia Legislativa será dirigida por uma Mesa, composta de um Presidente, um primeiro e um segundo Secretários, à qual cabe, em colegiado, a direção dos trabalhos legislativos e serviços administrativos.*

(...)

§ 3º *Os membros da Mesa e seus respectivos substitutos serão eleitos para um mandato de dois anos, proibida a reeleição para os mesmos cargos.*

De igual modo, quanto ao *quórum* de votação, não se vislumbra nesta seara de cognição

sumária, o alegado conflito de normas como pretendem fazer crer os Agravantes, porquanto o **art. 177, XIII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá trata de rito de votação específico para a alteração do Regimento Interno**, modalidade não prevista na Lei Orgânica do Município de Cuiabá, de forma que, não deve ser aplicada a regra geral de *quórum* estabelecida no art. 9º da LOM, *in verbis*:

*Art. 177. Dependirão do voto favorável de **dois terços dos membros da***

***Câmara**, a aprovação e a alteração das seguintes matérias:*

(...)

XIII – Regimento Interno da Câmara

Como se sabe, o Regimento Interno de Câmara de Vereadores constitui ato administrativo normativo, destinado a regular os trabalhos daquela Casa de Leis, de forma que existindo previsão de *quórum* qualificado para a reforma do Regimento Interno da Câmara Municipal, não há que se falar na aplicação de regra geral da maioria simples dos membros da respectiva Câmara.

Com efeito, conforme bem destacado na decisão agravada, *os documentos apresentados pelos impetrantes demonstram que a aprovação se deu por maioria simples, ou seja, não se obedeceu ao quórum exigido no artigo 177, XIII do Regimento Interno, que prevê quórum qualificado de dois terços para aprovação e alteração do regimento. Consta-se, portanto, a relevância do pedido.*

Ademais, a não suspensão dos efeitos do Projeto de Resolução nº 001/2018 conforme determinada pelo Magistrado Singular poderá implicar em dano ou em risco ao resultado útil do processo, ante a iminente deflagração do processo para eleição da Mesa Diretora e conseqüente insegurança que a demora poderá trazer aos Vereadores e a população de um modo geral.

Nesse aspecto, vislumbra-se, *prima facie*, a nulidade dos procedimentos adotados para a alteração do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá, por aparentemente caracterizar ofensa ao princípio da legalidade.

A jurisprudência pátria trilha o mesmo norte:

PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. PRESENÇA DOS REQUISITOS EXIGIDOS NO ART. 273 DO CPC. ILEGALIDADE NA ALTERAÇÃO DE LEI ORGÂNICA. REELEIÇÃO DOS MEMBROS DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DE VEREADORES. INOBSERVÂNCIA DE REGRA DO REGIMENTO INTERNO. CABIMENTO DA TUTELA. RECURSO NÃO PROVIDO I - Verificada que a alteração na Lei Orgânica para autorizar a reeleição

dos membros da mesa diretora da Câmara Municipal teria sido feita em desacordo com as regras do Regimento Interno da referida Casa Legislativa, faz-se imperiosa a manutenção do despacho que concedeu tutela antecipada para determinar a suspensão da norma, vez que presentes os requisitos impostos pelo art. 273 do CPC;II - agravo provido. (TJ-MA - AI: 164682006 MA, Relator: CLEONES CARVALHO CUNHA, Data de Julgamento: 18/01/2007, SAO LUIS GONZAGA DO MARANHAO). [Destaquei]

Sendo assim, entendo que tais argumentos bastam para negar a concessão do efeito suspensivo, pois, em uma análise perfunctória, própria desta fase processual e, em atenção ao conteúdo fático-probatório e documentos acostados aos autos, não são verossímeis as alegações dos Agravantes, de modo que a manutenção do *decisum* objurgado é medida que se impõe.

Ante o exposto, sem prejuízo de uma análise mais acurada por ocasião do julgamento do mérito do presente recurso, **INDEFIRO** o pedido de efeito suspensivo formulado.

Comunique-se sobre esta decisão o Juízo do feito.

Em seguida, intime-se os Agravados para, querendo, e no prazo legal, apresentar contrarrazões.

Após, dê-se vista à Procuradoria-Geral de Justiça, retornando-me a seguir conclusos.

Cumpra-se.

Cuiabá, 13 de junho de 2018.

Desa. Helena Maria Bezerra Ramos

Relatora

Imprimir