



Poder Judiciário da Paraíba
5ª Vara Mista de Sousa

MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120) 0804308-06.2023.8.15.0371

DECISÃO

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por **ANTONIO NORVINO DA SILVA e ISABELA BENIGNA GARCIA PIRES**, qualificados nos autos, em face de atos reputados ilegais e/ou abusivos praticados pela **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE APARECIDA**, alegando, em resumo, que exercem mandato de vereadores do Município de Aparecida e foram surpreendidos com o recebimento pela mesa diretora e imediata colocação em votação do Projeto de Lei Complementar nº 003, de 09/06/2023, encaminhado pelo Prefeito alguns minutos antes do início da última sessão ordinária do período legislativo, naquele mesmo dia.

Aduzem que o mencionado projeto de lei exclui direitos adquiridos dos professores municipais, com a exclusão de gratificação que compõe as suas remunerações, provocando redução de seus vencimentos. Além disso, sustentam que processo legislativo adotado pela impetrada desrespeitou dispositivos da Lei Orgânica do Município de Aparecida e do Regimento Interno da Câmara, notadamente porque os vereadores não tiveram acesso e conhecimento prévio do projeto de lei submetido à votação e porque não estava incluído na pauta da ordem do dia, nem foi submetido a parecer de comissões. Além disso, afirmam que a aprovação do projeto ocorreu por meio de votação simbólica, sem observar a exigência regimental de votação nominal para o caso e sem observar a necessidade dois turnos.

Requerem, por isso, a concessão de medida liminar para determinar a suspensão do Projeto de Lei Complementar nº 003/2023 até final julgamento. Outrossim, requerem a intimação do Prefeito do Município de Aparecida para integrar a lide.



Acostaram os seguintes documentos: a) diplomas, atas de posse, documentos pessoais e comprovantes de endereço; b) procuração; c) ofício nº 278/2023 de encaminhamento e o projeto de lei complementar; d) Lei Complementar Municipal nº 009/2009; e) Lei Orgânica do Município de Aparecida; f) Regimento Interno da Câmara do Município de Aparecida; g) requerimento administrativo de cancelamento da tramitação do projeto de lei; h) correspondência enviada pelos impetrantes e recusada pela impetrada; i) captura de tela de diálogo no aplicativo de mensagens *Whatsapp*; j) links de acesso a endereço onde está arquivada gravação audiovisual da sessão da Câmara Municipal; k) comprovante de pagamento das custas iniciais.

Com o relato do essencial, **decido**.

A concessão de liminar, em mandado de segurança, exige a concorrência dos seguintes requisitos legais: **a) a relevância do fundamento; e b) o risco de um prejuízo se do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida caso, ao final, seja deferida.**

No caso, os impetrantes pretendem a anulação da sessão legislativa ocorrida em 09/06/2023 da Câmara Municipal de Aparecida, quanto à deliberação sobre o Projeto de Lei Complementar nº 003/2023, requerendo, liminarmente, a suspensão da tramitação do mencionado projeto de lei.

Como se sabe, o processo legislativo está sujeito ao controle judicial prévio pela via incidental do Mandado de Segurança para garantir que as disposições constitucionais que o disciplinam tenham observância, sendo legitimados para a sua impetração os vereadores quando o projeto de lei estiver em trâmite na Câmara Municipal, visando à proteção do seu direito líquido e certo de participar de deliberações que não afrontem, de forma flagrante, a Constituição.

Em outras palavras, o mandado de segurança é via adequada para coibir atos praticados no processo de aprovação de lei, incompatíveis com as disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo (nesse sentido: STF, MS 24.667; MS 33.630).

Por isso, não cabe nesta via sindicado o mérito do projeto de lei colimado, notadamente sobre a impossibilidade de alteração da remuneração dos professores do



Município de Aparecida que, obviamente, sendo servidores públicos, não possuem direito adquirido a regime jurídico. Desse modo, cabe aferir apenas a alegação de desrespeito ao devido processo legislativo, pois o controle judicial acerca do processo legislativo é preventivo, não tendo por objetivo principal a segurança de normas constitucionais, mas sim os direitos subjetivos dos parlamentares.

De todo modo, é importante enfatizar que a sessão legislativa na qual foi aprovado o Projeto de Lei Complementar Municipal nº 003/2003 ocorreu no dia 09/06/2023 e a presente ação somente foi impetrada em 20/06/2023, às 17:49 horas, havendo possibilidade de que o processo legislativo já tenha sido concluído com a sanção do chefe do executivo. Neste caso, a conversão em lei do projeto impugnado impedirá o prosseguimento da ação mandamental, de modo que eventuais vícios só poderão ser questionados em ação direta de inconstitucionalidade. Nesse sentido:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONVERSÃO EM LEI DO PROJETO IMPUGNADO. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. 1. A jurisprudência desta Corte admite, excepcionalmente, a impetração de mandado de segurança por parlamentares com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo 2. A superveniente aprovação parlamentar do projeto de lei ou da proposta de emenda à Constituição, no entanto, importa na perda da legitimidade ativa dos membros do Congresso Nacional para o prosseguimento da ação mandamental, que não pode ser utilizada como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade Precedentes. 3. No caso concreto, a sanção do projeto e a promulgação da lei pela Presidente da República ocorreram antes da comunicação do deferimento da medida cautelar que determinou a sustação do trâmite do processo legislativo. 4. Assim sendo, em razão da conversão em lei do projeto impugnado, não é viável o prosseguimento da ação mandamental. Eventual questionamento sobre vícios formais do processo legislativo deve ser deduzido em ação direta de



inconstitucionalidade. 5. Extinção do processo sem julgamento de mérito, por perda superveniente do objeto.” (STF, Mandado de Segurança nº 33.889 / DF, DJ de 09/04/18).

Feita esta conformação, acrescenta-se que a jurisprudência do STF admite o controle judicial do processo legislativo quando a controvérsia não se cinja à interpretação de normas regimentais que corresponde a ato *interna corporis*.

Na espécie, os impetrantes alegam que o projeto de lei combatido não foi disponibilizado previamente aos vereadores, não constava da pauta da ordem do dia, não foi submetido a pareceres prévios, não foi votado em duas sessões nem observou a exigência de votação nominal.

Pois bem. De acordo com a Lei Orgânica do Município de Aparecida (id. 75025074), o processo legislativo compreende leis complementares (art. 38, II), para as quais a aprovação depende do voto favorável de maioria absoluta dos membros da Câmara (art. 40, *caput*), em dois turnos de votação (art. 49), sendo que o Estatuto dos Servidores é matéria reservada à lei complementar (art. 40, III).

Já o Regimento Interno da Câmara Municipal (id. 75025075) estabelece que nenhum projeto será discutido e votado sem ter sido publicado no quadro demonstrativo da Câmara e sem que sua inclusão na pauta de Ordem do dia tenha sido anunciada, com prévia instrução de pareceres das Comissões competentes e remessa à publicação (arts. 129 e 130). Ademais, estabelece o citado Regimento que somente serão objeto de discussão as proposições constantes da ordem do dia (art. 146, parágrafo único) e que é obrigatório o processo de votação nominal nas deliberações por maioria absoluta ou de dois terços, ressalvados os casos de exigência de votação secreta (art. 157, §1º).

O Regimento Interno da Câmara distingue os processos de votação da seguinte forma:

“Art. 155. São três os processos de votação: simbólico, nominal e por escrutínio secreto.



Parágrafo único. O início da votação e a verificação de “quorum” serão sempre precedidos de soar de tímpano ou campainha.

Art. 156. O processo simbólico de votação consiste na simples contagem de votos favoráveis e contrários, apurados pela forma estabelecida no parágrafo 1º, deste artigo.

§1º. O Presidente, ao anunciar a votação, determinará aos Vereadores que ocupem seus lugares no Plenário, convidando-os a permanecer sentados os que estiverem a favor da matéria, procedendo-se, em seguida à contagem e à proclamação do resultado.

§2º. Se algum vereador tiver dúvida quanto ao resultado proclamado pelo Presidente, imediatamente requererá a verificação de votação.

(...)

Art. 157. O processo de votação nominal consiste na contagem de votos favoráveis ou contrários, aqueles manifestados pela expressão “Sim” e estes pela expressão “Não”, obtida a chamada dos Vereadores pelo 1º Secretário.

§1º. É obrigatório o processo nominal nas deliberações por maioria absoluta ou de dois terços dos vereadores, salvo os caso onde há exigência da votação secreta.

(...)

§6º. A relação dos Vereadores que votarem a favor ou contrariamente, constará da ata da sessão.

(...)”.

Em princípio uma votação simbólica, por si só, não prejudica a aprovação de uma lei quando o Regimento Interno possibilita ao parlamentar requerer a verificação de votos



(art. 156, §2º), isto é, permite que se constate o número de votos contrários de acordo com a lista dos presentes. No bojo do RE 254.559/SP, o STF considerou a constitucionalidade do diploma legal aprovado por votação simbólica. Confira-se trecho pertinente do voto do relator:

“Indaga-se: existente o instrumento da verificação, é possível dizer-se desrespeitado o quórum qualificado apenas porque adotada a votação simbólica? A resposta é negativa. Essa modalidade de votação, por si só, não conduz à conclusão de inobservância do artigo 50 da Constituição pretérita, que exigia, tal como a atual redação o faz, maioria absoluta para aprovação de lei complementar.”

Já quanto à ausência de prévio acesso ao projeto de lei pelos impetrantes, notadamente considerando que o projeto foi recebido pela Casa Legislativa e votado em curtíssimo espaço de tempo, sem publicação no quadro demonstrativo da Câmara e sem que sua inclusão na pauta de Ordem do dia tenha sido anunciada, e também quanto à inexistência de votação em dois turnos, parece ter sido desrespeitado o processo legislativo no caso vertente.

Isso porque, em consonância com os vídeos arquivados em endereço na internet cujos links de acesso constam do id. 75025084, na sessão ordinária do dia 09/06/2023 da Câmara Municipal, a impetrada autorizou a leitura do parecer da comissão de legislação, justiça e redação pela aprovação do Projeto de Lei Complementar Municipal nº 003/2023, colocando em discussão em caráter de urgência e seguido de votação simbólica com aprovação por 5 favoráveis e 4 contrários, mas ficou nítido que alguns vereadores não conheciam previamente o teor dos dispositivos legais em votação e que não houve votação em dois turnos.

Na espécie, numa cognição própria da análise da medida de urgência, mostra-se provável a violação do rito regimental e o desrespeito ao art. 49 da Lei Orgânica Municipal, o que ultrapassa os aspectos meramente *interna coporis* e deve receber tutela judicial.

Como destacado pelo Ministro Luiz Fux no MS 34530/MC-DF:



“A fixação de tal regramento denota autolimitação voluntária por parte dos próprios legisladores, enquanto produção normativa endógena, que traduz um pré-compromisso com a disciplina interna de suas atividades. Disso decorre que se, por um lado, há um prévio espaço de conformação na elaboração da disciplina interna das Casas Legislativas, por outro lado, não menos certa é a assertiva segundo a qual uma vez fixadas as disposições regimentais, tem-se o dever de estrita e rigorosa vinculação dos representantes do povo a tais normas que disciplinam o cotidiano da atividade legiferante. É dizer, o seu (des)cumprimento escapa à discricionariedade do legislador.

Em terceiro lugar, como corolário do pré-compromisso firmado, as normas atinentes ao processo legislativo se apresentam como regras impessoais que conferem previsibilidade e segurança às minorias parlamentares, as quais podem, assim, conhecer e participar do processo interno de deliberação. Justamente porque fixadas ex ante, as prescrições regimentais impedem que as maiorias eventuais atropelem, a cada instante, os grupos minoritários.”

Assim, não constitui violação ao princípio da separação de Poderes a apreciação, pelo Judiciário, de eventual vício ocorrido em processo legislativo. Pelo contrário, preservam-se os direitos e garantias fundamentais do parlamentar e, em consequência, do cidadão/munícipe.

Nesse sentido, leciona Hely Lopes Meirelles:

“O que a Justiça não pode é substituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da exclusiva competência discricionária do plenário, da Mesa ou da Presidência. Mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais que estabeleçam condições, forma ou rito para seu cometimento.

(...)



Assim, se numa eleição de Mesa, o Plenário violar o regimento, a lei ou a Constituição, o ato ficará sujeito à invalidação judicial, para que a Câmara o renove em forma legal.” (Direito Administrativo Brasileiro. 27ª ed., Malheiros, pag. 678).

Nesse ponto, esclareço que a constatação feita acima não implica instituir controle jurisdicional da interpretação das normas regimentais, o que é vedado pelo art. 2º da CF/88, pois somente o próprio Poder Legislativo pode dizer qual o verdadeiro significado da previsão regimental¹. Entretanto, o princípio da separação dos Poderes não afasta a possibilidade confrontar o ato praticado pelo Legislativo com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais que estabeleçam condições, forma ou rito para o seu cometimento².

Por tudo isso, reputo presente o relevante fundamento do pedido.

Quanto ao risco da demora, há notícia de que a Câmara Municipal de Aparecida encontra-se em recesso e o risco de que o Projeto de Lei colimado seja levado à sanção pelo Chefe do Executivo, perecendo o direito buscado pelos parlamentares impetrantes.

Ante o exposto, **DEFIRO** o pedido liminar para determinar à impetrada que suspenda a tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 003/2023, inclusive solicitando a devolução acaso tenha remetido para fase executiva de sanção, até ulterior deliberação judicial, sob pena de desobediência, nos moldes do art. 26 da Lei nº 12.016/2009, ressalvada hipótese de já ter sido sancionado o referido projeto de lei antes da presente impetração.

Por outro lado, indefiro o requerimento formulado pelos impetrantes de intimação do Prefeito do Município de Aparecida, pois o mandado de segurança foi dirigido a sustar suposta ilegalidade praticada pela impetrada, não havendo hipótese de litisconsórcio necessário na forma do art. 114 do CPC.

Intime-se a parte impetrante eletronicamente, por seu(sua) advogado(a).



Notifique(m)-se a(s) autoridade(s) coatora(s), por mandado, para cumprimento desta decisão, bem como para no prazo de 10 (dez) dias, prestar informações (art. 12 da Lei nº 12.016/09).

Intime-se, eletronicamente, o órgão que exerce a representação judicial da pessoa jurídica interessada, para os fins legais (art. 7º de Lei 12.016/09).

Findo o prazo, dê-se vista ao Ministério Público para se manifestar em 10 (dez) dias.

Após, retornem os autos conclusos para sentença.

Cumpra-se com URGÊNCIA, remetendo-se os ao NUPLAN.

Sousa, data do registro eletrônico.

Natan Figueredo Oliveira

Juiz de Direito

1 Nesse sentido: “CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. ALEGAÇÃO DE ILEGALIDADE ATRIBUÍDA AO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. INOCORRÊNCIA. INTERPRETAÇÃO DE NORMAS DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. IMPOSSIBILIDADE. ASSUNTO INTERNA CORPORIS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Não é possível o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, sendo vedado ao Poder Judiciário, substituindo-se ao próprio Legislativo, dizer qual o verdadeiro significado da previsão regimental, por tratar-se de assunto interna corporis, sob pena de ostensivo desrespeito à Separação de Poderes, por intromissão política do Judiciário no Legislativo. 2. É pacífica a orientação jurisprudencial desta SUPREMA CORTE no sentido de que, a proteção ao princípio fundamental inserido no art. 2º da CF/1988, segundo o qual, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, afasta a possibilidade de ingerência do Poder Judiciário nas questões de conflitos de interpretação, aplicação e alcance de normas meramente regimentais. 3. Recurso de agravo a



que se nega provimento. (STF, MS 36662 AgR, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 06-11-2019 PUBLIC 07-11-2019).

2 Nesse sentido: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 711-715

