

Estado do Rio de Janeiro Poder Judiciário
Tribunal de Justiça
Comarca da Capital
Cartório da 5ª Vara da Fazenda Pública
Av. Erasmo Braga, 115 105 DCEP: 20020-903 - Castelo - Rio de Janeiro - RJ Tel.: 2588-2262 e-mail:
cap05vfaz@tjrj.jus.br

Fls.

Processo: 0348075-38.2013.8.19.0001

Processo Eletrônico

Classe/Assunto: Mandado de Segurança - CPC - Anulação/nulidade de Ato Administrativo / Atos Administrativos
Autor: RENATO ATHAYDE SILVA
Réu: JORGE FELIPPE

Nesta data, faço os autos conclusos ao MM. Dr. Juiz
Roseli Nalin

Em 11/10/2013

Decisão

JUÍZO DE DIREITO DA 5ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
DA COMARCA DA CAPITAL
Processo nº . 0348075-38.2013.8.19.0001
Impetrante: Renato Athayde Silva e Outros
Impetrado: Presidente da Câmara Municipal do RJ

DECISÃO

RENATO ATHAYDE SILVA e Outros impetraram mandado de segurança em razão de ato praticado pelo PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, Jorge Felipe, postulando seja reconhecido judicialmente a nulidade dos atos praticados nas sessões plenárias realizadas na casa legislativa no dia 1º de outubro de 2013, requerendo em caráter liminar a suspensão dos efeitos de referidos atos.

Intimada a autoridade para manifestação em 48 horas visando apreciação do pedido liminar, vieram as informações em 11/10/2013. Sustenta o Impetrado a inviabilidade da ação mandamental contra lei em tese, eis que o Projeto de Lei foi sancionado três dias antes do ajuizamento do feito; ausência de direito líquido e certo por se tratar de questão interna corporis. Acrescenta que o Projeto de Lei 442/12 fora apresentado pelo Chefe do Poder Executivo com pedido de tramitação em urgência e nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, sendo submetido à análise das Comissões pertinentes. Marcada a votação para 26 de setembro, integrantes do movimento dos profissionais da educação do município contrários à aprovação do plano de cargos, carreiras e remuneração dos funcionários da Secretaria Municipal de Educação invadiram o Plenário, sendo retirados pela Polícia Militar no dia 28 e ensejando o cancelamento de todas as atividades agendadas no período.

Assevera que designado o dia 1º de outubro para votação do Projeto manifestantes radicalizaram, tendo sido necessário força estatal para conter as tentativas de invasão da Casa Legislativa e atos de vandalismo, acabando por determinar-se restrição no acesso às Galerias do Plenário. Contudo, foi a sessão transmitida ao vivo pela TV Câmara, Globo News e Rádio CBN,

Estado do Rio de Janeiro Poder Judiciário
Tribunal de Justiça
Comarca da Capital
Cartório da 5ª Vara da Fazenda Pública
Av. Erasmo Braga, 115 105 DCEP: 20020-903 - Castelo - Rio de Janeiro - RJ Tel.: 2588-2262 e-mail:
cap05vfaz@tjrj.jus.br

observados, assim, os princípios da publicidade e transparência.

Admite que do lado externo da Câmara estava instalado clima de violência e desordem, mas havia o dever constitucional de concluir o processo legislativo, não havendo como se curvar a autoridade à violência, de forma a perpetuar o estado de exceção a que vinha sendo submetida a Casa Legislativa.

Assevera, ainda, que outros Vereadores de oposição ali permaneceram e votaram, sendo que o pequeno grupo de Vereadores retirantes o fez para impedir a votação, e não por ausência de condições de votar, observando que eventual invasão seria motivo de risco àqueles que ali permaneceram, e não aos retirantes. Requer a denegação da ordem na segurança .

Decido.

Inicialmente, afasta-se a alegação de inadequação da via eleita e amparada na jurisprudência clássica do STF, assim lançada na Súmula 266: "Não cabe mandado de segurança contra lei em tese."

Em julgamento mais recente o STJ decidiu que a conversão superveniente do Projeto de Lei não conduz à perda do objeto do Mandado de Segurança. Isto porque, o exame da ocorrência de vícios no processo legislativo é questão diversa do exame da lei em si, a última objeto da Súmula apontada.

Assim decido a Corte Superior:

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. (REsp 251.340/DF, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/02/2006, DJ 20/03/2006 p. 224).

Ultrapassada a questão prejudicial, passo ao exame do pleito liminar na segurança.

Trata-se de analisar se o processo legislativo e todos os fatos que o envolveram descumpriram, de alguma forma, preceitos legais e constitucionais e, na hipótese de se constatar a existência de algum vício, se compete ao Poder Judiciário intervir nos atos praticados pela autoridade apontada como coatora.

Antes de apreciar propriamente as supostas violações descritas na inicial, cumpre evidenciar, preliminarmente, o entendimento de que a intervenção judicial em casos como

Estado do Rio de Janeiro Poder Judiciário
Tribunal de Justiça
Comarca da Capital
Cartório da 5ª Vara da Fazenda Pública
Av. Erasmo Braga, 115 105 DCEP: 20020-903 - Castelo - Rio de Janeiro - RJ Tel.: 2588-2262 e-mail:
cap05vfaz@tjrj.jus.br

o presente, em que se discute a higidez ou não do processo legislativo, deve ser sempre excepcional, uma vez que a condução do processo legislativo importa, na grande maioria dos casos, em atos internas corporis que, em razão de sua natureza, são insindicáveis pelo Poder Judiciário.

No mais, também deve ficar sedimentado o entendimento desta Magistrada de que o Poder Judiciário não pode ser utilizado como mais uma etapa de discussão política, como se fosse o segundo tempo do jogo político-democrático, em que a base da democracia repousa na decisão política da maioria, desde que respeitadas as regras do jogo democrático, em especial os direitos de minoria.

A minoria não pode pretender se utilizar do Poder Judiciário para tentar reverter decisão que lhe tenha sido desfavorável, apenas pelo fato de que a maioria parlamentar tenha decidido em determinado sentido. Ainda que se considere possível a existência ou possibilidade de certo ativismo judicial, a intervenção do Poder Judiciário não pode, jamais, importar em uma rediscussão daquilo que foi devidamente decidido no embate político-democrático das Casas Legislativas entre a maioria e a minoria. Eventual intervenção judicial nesses casos enfraquece muito mais do que fortalece o jogo político-democrático, próprio das instâncias políticas de decisão.

Assim, não se trata de avaliar o acerto ou desacerto da Lei aprovada pela Câmara dos Vereadores, a despeito de toda a manifestação de significativa parcela da sociedade em desfavor da citada medida legislativa. A opinião pública, quanto ao mérito da decisão política de aprovar a Mensagem Executiva enviada pelo Poder Executivo Municipal ou mesmo pela adoção do regime de urgência, por se tratarem de questões políticas, não podem servir de fundamento para sua invalidação.

A questão subjacente à presente lide, no entanto, está em saber se a deliberação legislativa por parte da Câmara de Vereadores, seja pelo Plenário da Casa Legislativa ou por suas Comissões, em uma situação de verdadeira exceção à normalidade, com o impedimento de acesso ao público às sessões de deliberação, pode inquirar o processo legislativo de modo a viabilizar a intervenção judicial.

Na esteira do que consta na narrativa da inicial, aliás, corroborada em vários aspectos nas informações prestadas, constitui-se fato público e notório que em razão das manifestações ocorridas nas últimas semanas, a autoridade apontada como coatora, no exercício de sua função administrativa de Presidente da Casa Legislativa, resolveu adotar medidas destinadas a proteger o patrimônio público e a normalidade do funcionamento do Parlamento Municipal, que resultaram na restrição de acesso do público às sessões da Câmara, embora não tenha havido vedação.

O cerne da presente lide mandamental está em saber se essa situação de anormalidade institucional, com a necessidade de restringir o acesso do público às sessões da Câmara, serve de fundamento constitucionalmente adequado para viabilizar a deliberação democrática dos representantes dos cidadãos do Rio de Janeiro para aprovar matéria de grande relevância para toda a sociedade, como é o caso do Plano de Cargos e Salários dos profissionais da educação, com todas as consequências daí decorrentes.

Trata-se, como se sabe, da definição do regime jurídico dos profissionais que terão como dever e atribuição educar os jovens e adolescentes da cidade do Rio de Janeiro que frequentam as unidades de educação geridas pelo Poder Público Municipal. Não é difícil concluir, portanto, que trata-se de matéria da mais alta relevância e importância para o futuro das gerações e da própria sociedade.

Estado do Rio de Janeiro Poder Judiciário
Tribunal de Justiça
Comarca da Capital
Cartório da 5ª Vara da Fazenda Pública
Av. Erasmo Braga, 115 105 DCEP: 20020-903 - Castelo - Rio de Janeiro - RJ Tel.: 2588-2262 e-mail:
cap05vfaz@tjrj.jus.br

Ainda que tenham sido legítimas as providências adotadas pela autoridade apontada como coatora de restringir o acesso do público naquele momento de conturbação e desordem, ao menos nesta fase de delibação sumária quanto aos fundamentos da impetração, parece ter havido violação do devido processo legislativo em discutir, deliberar e aprovar Projeto de Lei desta importância num cenário de absoluta anormalidade, que resultou em restrição da participação popular nos debates que envolveram a questão.

Como se sabe, o devido processo legislativo constitui direito inerente ao princípio do Estado Democrático de Direito, que configura o dever do Parlamento em cumprir um procedimento previsto na Constituição, assim como, em relação a determinadas regras e princípios, ao próprio Regimento Interno das Casas Legislativas.

Deste modo, sempre que determinada norma do Regimento Interno disciplinar direito de minoria ou o exercício da democracia deliberativa, própria do exercício constitucionalmente legítimo do Parlamento, seu descumprimento pelos órgãos de direção das Casas Legislativas configurará violação ao devido processo legislativo. A garantia do cumprimento do devido processo legislativo, enquanto direito subjetivo do parlamentar, tem por escopo, exatamente, dar cumprimento, no âmbito do procedimento de delibação legislativa na feitura das leis e demais atos provenientes do Parlamento, dos valores próprios da democracia.

Neste sentido, a democracia contemporânea repousa seu valor em dois conceitos básicos: a democracia deliberativa e na dualidade governo/oposição.

Para que exista democracia deliberativa efetiva, este sistema "deve envolver, além da escolha de representantes, também a possibilidade de se deliberar publicamente sobre as questões a serem decididas. A troca de argumentos e contra-argumentos racionaliza e legitima a gestão da res pública. Se determinada proposta política logra superar a crítica formuladas pelos demais participantes da delibação, pode ser considerada, pelo menos prima facie, legítima e reacional. Mas para que essa função se realize, a delibação deve se dar em um contexto aberto, livre de qualquer coação física e moral. Todos devem ter, de fato, iguais possibilidade e capacidades para influenciar e persuadir". (NETO, Cláudio Pereira de Souza. Constitucionalismo Democrático. Governo das Razões. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, págs. 03/04).

Já a dualidade governo/oposição, elemento estrutural e básico da democracia representativa, somente se opera quando há a possibilidade real e garantida de que por um lado a maioria (governo) possa deliberar mediante a regra majoritária, enquanto que a minoria (oposição) possa intervir no processo de delibação de modo a tentar demonstrar que o seu projeto de governo é mais eficiente e adequado ao interesse da coletividade, com o objetivo de vir a se transformar em governo. Assim, "se a oposição não pode se transformar em governo - vale dizer, se a operação básica do sistema político está emperrada - a representatividade converte-se em farsa. Quando as decisões políticas não se expõem aos riscos do dissenso, à instabilidade, à constante abertura a novas decisões, o sistema político não está suficientemente complexo. Sem um alto nível de complexidade - ou seja, sem excesso de possibilidades de escolha - não há representação nem democracia". (CAMPILONGO. Celso Fernandes. O Direito na Sociedade Complexa. São Paulo: Max Limonad, 2000, pág. 75).

A partir dessas premissas inerentes ao próprio valor de democracia, o respeito ao devido processo legislativo desempenha papel essencial, seja para garantir a delibação livre, aberta e plural quanto à função de legitimação da norma, seja em respeito à garantia dos direitos de minoria, garantindo, assim, a "legitimidade do sistema jurídico e das decisões normativas: em primeiro lugar, reforçando a aceitação dos resultados da produção normativa; em segundo lugar, obrigando a formação de uma maioria verdadeira, para deliberar, ou seja, cristalizando as opiniões dispersas na sociedade, até sedimentar uma decisão efetivamente majoritária; em terceiro lugar, apresentando alternativas para a discussão e delibação, de maneira a aperfeiçoar o processo de

Estado do Rio de Janeiro Poder Judiciário
Tribunal de Justiça
Comarca da Capital
Cartório da 5ª Vara da Fazenda Pública
Av. Erasmo Braga, 115 105 DCEP: 20020-903 - Castelo - Rio de Janeiro - RJ Tel.: 2588-2262 e-mail:
cap05vfaz@tjrj.jus.br

escolha; em quarto lugar, permitindo à minoria colocar-se como alternativa viável de governo, de maneira a induzir o respeito às regras da ética e da justiça; finalmente, explicitando as posições em confronto para o público externo ao Parlamento, caso em que favorece a publicidade e o controle dos representantes pelo eleitorado". (DE CARVALHO. Cristiano Viveiros. Controle Judicial e Processo Legislativo. A observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, págs. 63/64).

Trazendo esses conceitos e premissas ao presente caso concreto, a deliberação legislativa em situação de anormalidade, em que houve a necessidade de restrição do acesso livre do público às sessões da Câmara, transgredindo normas regimentais que exigem ampla publicidade, aliado ao fato de que os vereadores de oposição, conforme narrativa da inicial, sentiram-se ameaçados pelo verdadeiro regime de exceção que se encontrava a Casa Legislativa, não permitiu, nem de longe, o legítimo exercício da democracia deliberativa plena, nem tampouco o exercício pleno do direito de oposição, direito fundamental da minoria parlamentar.

Cumpra aqui registrar que o princípio da publicidade não se restringe, na hipótese, na presença da imprensa ou transmissão televisiva. Está a se tratar de Casa Legislativa e cuja existência das galerias bem traduz que os atos ali se formalizam de maneira plena com a participação popular.

Deste modo, o desrespeito ao devido processo legislativo, na hipótese, com transgressões de normas regimentais que impõem a ampla publicidade das sessões legislativas e das respectivas Comissões, resulta em violação à própria democracia.

A eventual inviabilidade de se garantir a segurança da Casa Legislativa, de seus membros e funcionários, não pode servir de pretexto para que valores tão caros ao Estado Democrático de Direito, como é a liberdade da deliberação democrática o exercício do direito de oposição, sejam solenemente violados, especialmente em se tratando de deliberação legislativa que o seu aguarde não proporcionaria qualquer risco ao interesse da coletividade.

Embora a regra do jogo democrático sugira que a vontade da maioria deva prevalecer, o exercício desse poder político-democrático legítimo não pode ser realizado sem o respeito ao devido processo legislativo e aos direitos fundamentais da minoria em exigir que a deliberação seja realizada de forma a proporcionar o livre debate, inclusive com a possibilidade de manifestações ordeiras e em consonâncias com as regras do direito. O exercício do direito da maioria parlamentar decidir não pode, jamais, em uma sociedade que se pretende plural, livre e democrática, ser realizado em uma situação de exceção à normalidade que impeça a garantia do valor da democracia.

Por esta razão que a deliberação legislativa do Projeto de Lei Municipal nº. 442/2013, no contexto fático narrado na inicial e que relata fatos públicos e notórios, importa, ao menos no âmbito da deliberação sumária e superficial, própria dessa fase processual, em violação ao devido processo legislativo e ao direito de minoria, viabilizando, desse modo, o controle judicial decorrente de impugnação ofertada por Parlamentares, na esteira da doutrina autorizada, verbis: "Se houver defeito nesse procedimento, tratar-se-á de vício regimental, que pode ter ocorrido por reclamação de qualquer parlamentar. Não se trata de questão puramente interna corporis, porque certas irregularidades nas votações, especialmente, podem resultar em recurso ao Judiciário. A questão fica restrita a saber quem pode recorrer ao Judiciário na busca da correção. Tem-se que os parlamentares, assim como os partidos políticos representados nas Casas Legislativas, têm direito subjetivo a um procedimento correto, de acordo com o regimento interno de sua Casa. Assim, se o procedimento desrespeitar normas regimentais, qualquer Parlamentar ou partido político pode reclamar sua correção em juízo." (DA SILVA, José Afonso. Processo Constitucional

Estado do Rio de Janeiro Poder Judiciário
Tribunal de Justiça
Comarca da Capital
Cartório da 5ª Vara da Fazenda Pública
Av. Erasmo Braga, 115 105 DCEP: 20020-903 - Castelo - Rio de Janeiro - RJ Tel.: 2588-2262 e-mail:
cap05vfaz@tjrj.jus.br

de Formação das Leis. 2ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2006, pág. 359).

Assim, constato que há, ao menos da deliberação sumária própria dos provimentos de natureza cautelar, relevância nos fundamentos da impetração, na forma do artigo 7º, inciso III, da Lei Federal nº. 12.016/2009, coexistindo, na hipótese, também, o risco de ineficácia da medida a ser eventualmente concedida ao final do processo, revelando, assim, a urgência qualificada. Não são necessárias muitas palavras para demonstrar que no caso está configurada a urgência qualificada para se acolher o pedido de liminar formulado pelos Impetrantes, eis que a permanência, no mundo jurídico, de ato legislativo deliberado e votado em desrespeito ao devido processo legislativo pode efetivamente causar prejuízos de difícil, se não impossível, reparação.

Por todo o exposto, **CONCEDO** a liminar na segurança postulada pelos Impetrantes, suspendendo os efeitos das sessões ocorridas no dia 1º de outubro de 2013 na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em especial das deliberações legislativas promovidas naquela data, com a consequente suspensão de todos os atos legislativos daí decorrentes, na forma do item 1, do pedido inicial.

Intime-se a autoridade coatora, de imediato, quanto a esta decisão.

Dê-se ciência ao Ministério Público.

P-se I-se.

Rio de Janeiro, 11 de outubro de 2013.

ROSELI NALIN
Juiz de Direito

Rio de Janeiro, 11/10/2013.

Roseli Nalin - Juiz Titular

Autos recebidos do MM. Dr. Juiz

Roseli Nalin

Em ____/____/____