



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA

GABINETE DO DESEMBARGADOR JOÃO ALVES DA SILVA

DECISÃO MONOCRÁTICA

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2013911-66.2014.815.0000

RELATOR : Desembargador João Alves da Silva

AGRAVANTE: José Francisco de Abreu (Adv. João Hélio Lopes da Silva)

AGRAVADO : Município de Marizópolis

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTROLE JUDICIAL DO VETO DO PODER EXECUTIVO. PROCESSO LEGISLATIVO NÃO ENCERRADO. LEGITIMIDADE RESERVADA AO PARLAMENTAR. CIDADÃO COMUM. ILEGITIMIDADE. PRECEDENTES DO STF. EFEITO TRANSLATIVO AO RECURSO. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, DE OFÍCIO. CPC, ART. 267, VI, E § 3º.

"Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é "a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança 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"¹ Não tendo o impetrante a condição de parlamentar, a impugnação à norma ainda em formação deve ser extinta, por falta de condições da ação.

"É possível a aplicação, pelo Tribunal, do efeito translativo dos recursos em sede de agravo de instrumento, extinguindo diretamente a ação independentemente de pedido, se verificar a ocorrência de uma das causas referidas no art. 267, § 3º, do CPC".²

Relatório.

Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que indeferiu o pedido de liminar pretendido nos autos do Mandado de Segurança impetrado por José

1 MS 24667 AgR, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2003, DJ 23-04-2004 PP-00008 EMENT VOL-02148-04 PP-00714

2 STJ - REsp 736.966/PR, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 14/04/2009, DJe 06/05/2009.

Francisco de Abreu contra ato supostamente ilegal praticado pelo Prefeito do Município de Marizópolis.

Na decisão agravada, o magistrado apontou que não cabe ao Poder Judiciário não cabe intervir em situação como a dos autos, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes. Ressaltou que quem detém competência para a derrubada do veto do Poder Executivo é o Poder Legislativo, no caso, a Câmara Municipal da edilidade.

Inconformado, recorre o impetrante aduzindo que o chefe do Poder Executivo vetou projeto de lei de sua própria autoria, devidamente aprovado pelo legislativo, alegando inconstitucionalidade e ilegalidade no projeto de lei.

Defende a possibilidade de controle do judiciário sobre o ato impugnado, e que o veto estaria eivado pela ilegitimidade do prefeito e outras ilegalidades.

Argumenta que não é possível ao próprio autor do projeto vetá-lo, uma vez que tal instrumento somente pode ser usado quando o projeto de lei é de iniciativa do legislativo ou quando o projeto de lei do executivo sofre emendas pelos parlamentares.

Defende não ter o impetrado agido com boa-fé, já que a razão do veto é apenas lhe prejudicar. Sustenta, ainda, que não há inconstitucionalidade no projeto de lei, bem assim que não se pode falar em mudanças nas regras do concurso, já que o projeto apenas repete o que dizia Decreto Municipal, que era previsto na lei vigente no momento da abertura do concurso.

Defende a existência dos requisitos para a concessão da liminar, aduzindo, inclusive, que a não concessão da liminar ensejaria grave lesão ao direito pretendido, na medida em que dos nove vereadores da Câmara Municipal, oito foram eleitos no “palanque” do impetrado, que possui, segundo alega, controle sobre a maioria dos parlamentares.

Ao final, pede a concessão de liminar para reconhecer a inaplicabilidade do veto, com a posterior determinação para sanção da lei.

É o relatório. Decido.

Compulsando-se os autos, observa-se que o agravante tenciona a emissão de decisão judicial que suspenda os efeitos do veto jurídico feito a projeto de lei de iniciativa do próprio poder executivo.

No caso sob exame, entendo que falece legitimidade ao recorrente para pleitear a medida.

É que em se tratando de processo legislativo, o ordenamento pátrio somente admite o controle judicial por parlamentares, a fim de garantir a obediência às regras de formação do normativo.

Neste particular, conforme afirma o Ministro Celso de Mello "o processo de formação das leis ou de elaboração de emendas à Constituição revela-se suscetível de controle incidental ou difuso pelo Poder Judiciário, sempre que, havendo possibilidade de lesão à ordem jurídico- constitucional, a impugnação vier a ser suscitada por membro do próprio Congresso Nacional, pois, nesse domínio, somente ao parlamentar - que dispõe do direito público subjetivo à correta observância das cláusulas que compõem o devido processo legislativo - assiste legitimidade ativa 'ad causam' para provocar a fiscalização jurisdicional".³

No mesmo sentido, o Ministro Teori Zavascki sustenta que:

“Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança 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” (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. 2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa

³ MS 24667 AgR, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2003, DJ 23-04-2004 PP-00008 EMENT VOL-02148-04 PP-00714

ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico. 4. Mandado de segurança indeferido".⁴

De outro lado, em se tratando de lei ainda em formação, não cabe a impugnação pelo cidadão, até porque não se impugna o que ainda não existe. Além do mais, note-se que não se pode presumir, tal como afirma o recorrente, que o veto será mantido pelo poder legislativo, porque a maioria dos integrantes da Câmara de Vereadores estaria vinculada ao gestor público, por se elegerem no palanque dele.

Pensar como o recorrente importaria presumir que não existe independência entre os poderes municipais, notadamente do legislativo em face do executivo, o que se mostra inviável.

Ademais, note-se que ainda há a possibilidade da derrubada do veto pelo legislativo, faculdade esta que, por força do princípio da simetria, é extensiva às casas legislativas dos municípios, conforme dispõe o art. 66, da CF, que verbera:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

§ 5º - Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

⁴ MS 32033, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-033 DIVULG 17-02-2014 PUBLIC 18-02-2014

§ 7º - Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Assim, o controle do veto cabe, não ao Poder Judiciário, mas ao Poder Legislativo, na sua missão institucional de legislar e de fiscalizar os atos do Poder Executivo. Por esta mesma razão, e apenas por amor ao debate, dignas de registro as palavras do Ministro Néri da Silveira sobre a possibilidade de controle judicial sobre o veto do Poder Executivo.:

“Na espécie, a inicial aponta como descumprido, por ato do Poder Executivo municipal do Rio de Janeiro, o preceito fundamental da "separação de poderes", previsto no art. 2º da Lei Magna da República de 1988. O ato do indicado Poder Executivo municipal é veto apostado a dispositivo constante de projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, relativo ao IPTU. 8. No processo legislativo, o ato de vetar, por motivo de inconstitucionalidade ou de contrariedade ao interesse público, e a deliberação legislativa de manter ou recusar o veto, qualquer seja o motivo desse juízo, compõem procedimentos que se hão de reservar à esfera de independência dos Poderes Políticos em apreço. 9. Não é, assim, enquadrável, em princípio, o veto, devidamente fundamentado, pendente de deliberação política do Poder Legislativo - que pode, sempre, mantê-lo ou recusá-lo, - no conceito de "ato do Poder Público", para os fins do art. 1º, da Lei nº 9882/1999. Impossibilidade de intervenção antecipada do Judiciário, - eis que o projeto de lei, na parte vetada, não é lei, nem ato normativo, - poder que a ordem jurídica, na espécie, não confere ao Supremo Tribunal Federal, em via de controle concentrado. 10. Argüição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida, porque não admissível, no caso concreto, em face da natureza do ato do Poder Público impugnado.⁵

Por fim, considerando que falece legitimidade ativa ao recorrente/impetrante para o controle judicial da norma em formação, e, por consequência, uma das condições da ação, admite-se a aplicação do efeito translativo ao recurso, como questão de ordem pública, na forma do artigo 267, inciso VI e § 3º, do Código de Processo Civil.⁶

5 STF - ADPF 1 QO, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2000, DJ 07-11-2003 PP-00082 EMENT VOL-02131-01 PP-00001

6 PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUTÁRIO. ICMS. ENERGIA ELÉTRICA. DEMANDA DE POTÊNCIA. MANDADO DE SEGURANÇA APRESENTADO PELO USUÁRIO DO SERVIÇO. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. MATÉRIA COGNOSCÍVEL DE OFÍCIO, NO ÂMBITO DOS RECURSOS ORDINÁRIOS.

1. Por força do efeito translativo dos recursos ordinários, as matérias de ordem pública podem ser conhecidas de ofício, na forma do art. 301, § 4º, do CPC, que excepciona apenas o compromisso arbitral. Essa regra também se aplica ao recurso ordinário dirigido ao Superior Tribunal de Justiça, porquanto se trata de recurso de fundamentação livre e não vinculada, com efeito devolutivo amplo,

Isto posto, levando em conta a possibilidade de aplicação de efeito translativo ao recurso de agravo de instrumento, bem como os precedentes do STF sobre o tema, reconheço de ofício a ilegitimidade ativa do recorrente para impetrar o writ, daí porque extingo o processo, sem resolução do mérito, nos termos do art. 267, VI e § 3º, do CPC.

Publique-se. Intime-se.

João Pessoa, 09 de dezembro de 2014.

João Alves da Silva
Relator

permitindo o exame tanto de matéria de direito, inclusive norma de direito local e constitucional, quanto de fato, ou seja, a matéria é analisada sem as restrições referentes ao recurso especial.(RMS 25.558/PB, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/03/2011, DJe 22/03/2011)