



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA

GABINETE DO DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO

ACÓRDÃO

REMESSA NECESSÁRIA N° 0000382-06.2015.0541.

Origem : *Comarca de Pocinhos.*

Relator : *Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho.*

Impetrante : *Município de Pocinhos.*

Advogado : *Alberto Jorge Santos Lima Carvalho OAB/PB 11.106.*

Impetrado : *Presidente da Câmara Municipal de Pocinhos.*

REEXAME OFICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA INTERPOSTO POR ENTE MUNICIPAL. EMENDA À PROJETO DE LEI EM TRAMITAÇÃO EM CÂMARA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE, VIA DE REGRA, DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PRÉVIO. EXCEÇÕES QUE SÓ AUTORIZAM A IMPETRAÇÃO DE MANDAMUS POR PARLAMENTAR. ILEGITIMIDADE ATIVA DO MUNICÍPIO. DENEGAÇÃO DA ORDEM. MANUTENÇÃO DO ÉDITO JUDICIAL. DESPROVIMENTO.

- Em regra, não se deve admitir a propositura de ação judicial para se realizar o controle de constitucionalidade prévio dos atos normativos. As exceções a tal regra é quando a proposta de emenda seja manifestamente ofensiva à cláusula pétrea e na hipótese em que a tramitação do projeto de lei ou de emenda violar regra constitucional que discipline o processo legislativo.

- Há de se observar, contudo, que nesses casos, a legitimidade para exercer o controle de constitucionalidade, perante o Judiciário, restringe-se aos membros do respectivo parlamento, de forma que não detendo o Município legitimidade para interpor o presente *mandamus*, agiu com acerto o Magistrado de base, ao denegar a ordem, devendo, pois, ser mantido o édito judicial.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos. **ACORDA** a Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba em negar provimento ao recurso, nos termos do voto do relator, unânime.

Trata-se de **Remessa Necessária** da sentença proferida pelo Juízo da Comarca de Pocinhos, nos autos do **Mandado de Segurança** impetrado pelo **Município de Pocinhos**, contra ato imputado ao Presidente da Câmara de Vereadores, **Sóstenes Murilo Melo de Oliveira**, consubstanciado na propositura de emenda à projeto de lei em tramitação na Câmara Legislativa.

Na peça de ingresso, o impetrante afirmou que foi encaminhado à Câmara Legislativa projeto de lei nº 004/2015, prevendo reajuste de 7,81% (sete vírgula oitenta e um por cento) aos professores municipais. Ressalta, contudo, que o impetrado apresentou emenda ao retrocitado projeto majorando o reajuste para 13,01% (treze vírgula um por cento), a qual foi aprovada, convalidando-se, assim, uma ilegalidade.

Ressalta, pois, a impossibilidade de emenda que aumente despesa em matérias de iniciativa do poder executivo, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal, e da própria Constituição Federal. Aduz seu direito líquido e certo, uma vez que em virtude de processo legislativo viciado, sofrerá sério prejuízo ao erário.

Ao final, requereu a concessão da medida liminar no sentido de determinar que a autoridade coatora se abstenha de promulgar o projeto de lei, ou se já promulgado, sejam seus efeitos suspensos. No mérito, seja concedida a segurança anulando o respectivo processo legislativo, determinando a abstenção de qualquer ato que acarrete aumento de despesa em contrariedade à Lei Orgânica e à Constituição Federal.

Pleito liminar indeferido (fls. 41/44).

Informações às fls. 47/60.

Decidindo a querela, o Magistrado *a quo* denegou a ordem, por ausência de direito líquido e certo – fls. 57/60.

Decorrido o prazo recursal sem que as partes apresentassem apelo voluntário, vieram os autos para apreciação do reexame necessário.

Por meio de sua Procuradoria de Justiça, o *Parquet* estadual ofereceu parecer (fls. 74/76), manifestando-se no sentido da manutenção do *decisum*.

É o relatório.

VOTO.

Diz o art. 14, § 1º, da Lei nº 12.016/2009 que “*Concedida a segurança, a sentença estará sujeita obrigatoriamente ao duplo grau de jurisdição*”. Tal disposição legal é responsável pelo estabelecimento do instituto processual denominado “*reexame necessário*”, que atua como condição impeditiva da geração de efeitos da sentença até o momento em que o Tribunal de Justiça, após reanálise dos fundamentos do *decisum*, confirme-lhe o conteúdo.

Pois bem, o caso dos autos nos traz uma hipótese de remessa de ofício com o objetivo de reexaminar a decisão de primeiro grau proferida nos autos do Mandado de Segurança com pedido liminar impetrado pelo Município de Pocinhos, contra ato imputado ao Presidente da Câmara de Vereadores, Sóstenes Murilo Melo de Oliveira, consubstanciado na propositura de emenda ao Projeto de Lei nº 004/2015, que ocasionou grave aumento de despesa.

Na peça de ingresso, o impetrante afirmou que foi encaminhado à Câmara Legislativa projeto de lei nº 004/2015, prevendo reajuste de 7,81% (sete vírgula oitenta e um por cento) aos professores municipais. Ressalta, contudo, que o impetrado apresentou emenda ao retrocitado projeto, majorando o reajuste para 13,01% (treze vírgula um por cento), a qual foi aprovada, convalidando-se, assim, uma ilegalidade.

Ressalta, pois, a impossibilidade de emenda que aumente despesa em matérias de iniciativa do poder executivo, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal, e da própria Constituição Federal. Aduz seu direito líquido e certo, uma vez que em virtude de processo legislativo viciado, sofrerá sério prejuízo ao erário.

Pois bem.

O controle de constitucionalidade preventivo ocorre antes da promulgação de uma lei ou emenda. Pode ser exercido pelo Poder Legislativo, por meio das Comissões de [Constituição](#) e Justiça, pelo Poder Executivo, através do veto jurídico, e excepcionalmente pelo Poder Judiciário.

Leciona o professor Marcelo Novelino (*Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Método, 2009, 3ª ed. p. 221):

“O Poder Judiciário, ainda que de forma excepcional, também poderá exercê-lo caso seja impetrado um mandado de segurança por Parlamentar, em razão da inobservância do devido processo legislativo constitucional , como ocorre no caso de deliberação de uma proposta de emenda tendente a abolir cláusula pétrea. Os parlamentares têm direito público subjetivo à observância do devido processo legislativo constitucional. Por isso, apenas eles, e nunca terceiros estranhos à atividade parlamentar, têm legitimidade para impetrar o mandado de segurança nessa hipótese. A iniciativa

somente poderá ser tomada por membros do órgão parlamentar perante o qual se achem em curso o projeto de lei ou a proposta de emenda. Trata-se de um controle concreto, uma vez que a impetração do mandamus surge a partir da suposta violação de um direito (ao devido processo legislativo).”

Este é, em verdade, o entendimento do STF:

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. 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 justificção 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 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.”

(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 RTJ VOL-00227-01 PP-00330)

Assim, em regra, não se deve admitir a propositura de ação judicial para se realizar o controle de constitucionalidade prévio dos atos normativos. As exceções a tal regra é quando a proposta de emenda à Constituição seja manifestamente ofensiva à cláusula pétrea e na hipótese em que a tramitação do projeto de lei ou de emenda à Constituição violar regra constitucional que discipline o processo legislativo.

Há de se observar, contudo, encontrando-se em curso um projeto de lei, a legitimidade para exercer o controle de constitucionalidade desta, perante o Judiciário, restringe-se aos membros do respectivo parlamento. Ou seja, somente 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.

No caso posto, quem interpôs o presente Mandado de Segurança foi o Município de Pocinho, visando, pois, exercer o controle de constitucionalidade de emenda à projeto de lei em tramitação.

Entrementes, diante todo o exposto, conclui-se carecer de legitimidade o ente Municipal para a propositura do presente *mandamus*.

Ao abordar o conceito de ilegitimidade, Humberto Theodoro Jr, assevera:

“Legitimidade para a causa (legitimatío ad causam) é a qualidade para agir juridicamente, como autor, ou réu, por ser, a parte, o sujeito ativo ou passivo do direito material controvertido ou declaração que se pleiteia. Para que se verifique a legitimação ad causam é necessário que haja identidade entre o sujeito da relação processual e as pessoas a quem ou contra quem a lei concede ação” (Pedro Batista Martins). (In. Código de Processo Civil Anotado,

Forense, p. 3)

Ressalto que a nova norma mandamental (Lei nº 12.016/2009) estabeleceu, tecnicamente, que nas hipóteses de extinção sem julgamento do mérito a segurança deve ser denegada, senão vejamos:

“Art. 6º

(...)

§5º Denega-se o mandado de segurança nos casos previstos pelo art. 267 da Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil.”

Destarte, sem maiores tergiversações, em vista da ilegitimidade passiva do impetrante, não há outro caminho a trilhar senão a manutenção da sentença que denegou a segurança.

Pelo exposto, em consonância com o parecer ministerial, **NEGO PROVIMENTO** à remessa oficial, mantendo íntegra a sentença objurgada.

É COMO VOTO.

Presidiu a sessão o Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho. Participaram do julgamento, o Exmo. Dr. Ricardo Vital de Almeida, juiz convocado, com jurisdição plena, em substituição a Exma. Desa. Maria das Neves do Egito de Araújo Duda Ferreira, o Exmo. Dr. Miguel de Britto Lira Filho, juiz convocado, com jurisdição plena, em substituição ao Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos, e o Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho. Presente ao julgamento, a Exma. Dra. Lúcia de Fátima Maia de Farias, Procuradora de Justiça. Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 14 de fevereiro de 2017.

Oswaldo Trigueiro do Valle Filho
Desembargador Relator