



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ALTA FLORESTA
1ª VARA DE FEITOS GERAIS CÍVEIS
GABINETE

Av. Ariosto da Riva, n. 1.987 – Centro – CEP 78580-000 – Fone/Fax: (66) 3512-3600

Autos nº: 2779-36.2014.811.0007.

Código Apolo nº: 114333.

Vistos etc.

Tratam os autos de mandado de segurança com pedido de liminar interposto por **Elisa Gomes Machado e Rogério Colicchio dos Santos** em face de ato que intitulam de ilegal e arbitrário do Presidente da Câmara Municipal, Sr. **Emerson Sais Machado** e da **Câmara Municipal de Alta Floresta/MT**.

Aduzem os impetrantes, sinteticamente, que no dia 18.03.2014 foi apresentado o Projeto de Lei nº 1.710/2014 de autoria do Chefe do Executivo Municipal para apreciação da Câmara Municipal de Vereadores, cuja finalidade é alterar dispositivos da Lei Municipal nº 2.140/2013 – Lei Orçamentária Anual.

Sustentam que a pretensão do Projeto de Lei nº 1.710/2014 fora a criação de rubricas para suportar pagamentos das verbas indenizatórias aos Secretários

Anna Paula Gomes de Freitas
Juíza de Direito



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ALTA FLORESTA
1ª VARA DE FEITOS GERAIS CÍVEIS
GABINETE

Av. Ariosto da Riva, n. 1.987 – Centro – CEP 78580-000 – Fone/Fax: (66) 3512-3600

Municipais. Informam, também, que não havia previsão orçamentária anual - 2014 - para tal finalidade.

Defendem que o Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Alta Floresta faz parte da bancada de apoio ao Prefeito Municipal e, por essa razão, necessitava da aprovação do referido projeto e, nesse afã, extrapolou grosseiramente o Regimento Interno do Legislativo.

Alegam que a matéria tratada pelo Projeto de Lei nº 1.710/2014, atinente à regulamentação orçamentária, deve ser regida por Lei Complementar, o que exigia aprovação pelo quórum qualificado de Vereadores, não alcançado na oportunidade.

Informam que o Poder Legislativo de Alta Floresta/MT é composto de 11 vereadores. No caso, eram necessários 06 votos favoráveis. Que no dia da votação estavam presentes todos os vereadores. Afirmaram que, naquela ocasião, tiveram 05 abstenções e 05 votos favoráveis à aprovação do Projeto de Lei nº 1.710/2014. Que o Presidente do Legislativo considerou os votos de abstenção como “votos contrários” à aprovação do projeto de lei, inclusive, proferiu voto de desempate, que teve, por consequência, a aprovação do Projeto de Lei nº 1.710/2014.

Defendem que abstenção não poderia ter sido considerada como voto contrário.

Por todas essas razões pleitearam, liminarmente, a suspensão dos efeitos da aprovação do Projeto de Lei nº 1.710/2014, antes que seja levado sancionado pelo Executivo Municipal. No mérito, requereram a concessão da segurança, com a finalidade de declarar nula

Anna Paula Gomes de Freitas
Juíza de Direito



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ALTA FLORESTA
1ª VARA DE FEITOS GERAIS CÍVEIS
GABINETE

Av. Ariosto da Riva, n. 1.987 – Centro – CEP 78580-000 – Fone/Fax: (66) 3512-3600

a tramitação de tal projeto, pois, presentes vícios formais e materiais.

Juntou, com a inicial, os documentos de fls. 15/107.

DECIDO.

É sabido que, em matéria de votação legislativa, por aplicação do princípio constitucional da separação dos poderes, incumbe ao Poder Judiciário apurar, tão só, a legalidade do procedimento adotado, porquanto consoante a firmada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, goza qualquer Parlamentar de direito subjetivo ao devido processo legal legislativo.

Pois bem.

Os impetrantes são Vereadores do Município de Alta Floresta/MT e aforaram mandado de segurança contra ato que intitulam de ilegal e arbitrário do Presidente da Câmara de Vereadores, objetivando compeli-lo a adotar entendimento segundo o qual o quórum para discutir sobre tratativas do sistema financeiro deverá ser de maioria absoluta (art. 51, parágrafo único, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Alta Floresta e art. 136, e § 2º, do art. 175 do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de Alta Floresta) e o voto de abstenção a ser por eles proferido não pode ser computado como voto contrário à proposição apreciada pela referida Casa Legislativa.

Em análise perfunctória dos autos, verifico assistir razão aos impetrantes.

Hoje, tanto o STF quanto o STJ têm o mesmo entendimento pacífico no sentido de que não há hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, pois, ambas

Anna Paula Gomes de Freitas
Juíza de Direito



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ALTA FLORESTA
1ª VARA DE FEITOS GERAIS CÍVEIS
GABINETE

Av. Ariosto da Riva, n. 1.987 – Centro – CEP 78580-000 – Fone/Fax: (66) 3512-3600

possuem campos materiais distintos estabelecidos pela Constituição Federal.

Ou seja, não é a lei complementar que serve de fundamento de validade para a lei ordinária. É a Constituição Federal que serve de fundamento de validade para essas duas leis.

Segundo a Constituição, a lei complementar vai tratar de matérias reservadas. A Constituição reserva determinados assuntos à lei complementar. Já a lei ordinária trata das chamadas matérias residuais. Então, há campos materiais distintos.

Além dessa diferença de conteúdo, outra diferença que existe entre lei complementar e lei ordinária é o quórum de aprovação (ou seja, o número mínimo de parlamentares que tem que votar a favor da aprovação e não apenas o número de parlamentares presentes).

Indaga-se. Uma lei complementar pode tratar de matéria residual? Teoricamente, não deveria. Só que, se uma lei complementar trata de matéria residual, isso vai causar algum vício de vontade? Como o quórum da lei complementar é de maioria absoluta, os mesmos que aprovaram a lei complementar aprovariam a lei ordinária.

Então, uma lei complementar que trate de matéria residual não deve ser invalidada por uma questão de economia legislativa. No entanto, apesar de ser formalmente complementar, esta lei será materialmente ordinária. Destarte, nesse caso pode ser revogada por lei ordinária. Logo, lei complementar pode ser revogada por lei ordinária se ela for formalmente complementar e materialmente ordinária.

Anna Paula Gomes de Freitas
Juíza de Direito



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ALTA FLORESTA
1ª VARA DE FEITOS GERAIS CÍVEIS
GABINETE

Av. Ariosto da Riva, n. 1.987 – Centro – CEP 78580-000 – Fone/Fax: (66) 3512-3600

Dessa maneira, é a matéria a ser regulamentada que atrai a necessidade de disciplina por Lei Complementar ou por Lei Ordinária, circunstância esta que acarreta a importante alteração do quórum legislativo para a correspondente aprovação.

Para as Leis Complementares exige-se o quórum qualificado da maioria absoluta (CF, art. 69), enquanto que para as Leis Ordinárias basta a aprovação pela maioria simples (CF, art. 47).

Nesse aspecto, e claro, num juízo de valor de cognição sumária, o Projeto de Lei nº 1.710/2014 rege-se por lei complementar. O que reforça nosso raciocínio, é que a própria legislação de regência, no caso, a Lei Orgânica do Município de Alta Floresta (Art. 51, parágrafo único, inciso I) e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Alta Floresta (Art. 136 e § 2º do Art. 175), prevê que todas as tratativas acerca do sistema financeiro e tributário do Município, isto é, regulados por Leis Complementares, deverão ser aprovadas por maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, o que não ocorreria no caso.

Denota-se, aparentemente, que o Executivo e o próprio Legislativo entenderam de tal forma, uma vez que às leis de regência de cada um enfrenta a questão aqui levantada; só não aplicaram na prática.

De outra banda, o ato do Presidente da Câmara de Vereadores de “desempatar” o Projeto de Lei Municipal levado à Casa Legislativa, com base nas abstenções de votos, contraria o próprio Regimento Interno do Legislativo, pois, dos 11 vereadores presentes, 05 vereadores votaram favoravelmente à aprovação do projeto e 05 vereadores se abstiveram de votar. Logo, não deveria o

Anna Paula Gomes de Freitas
Juíza de Direito



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ALTA FLORESTA
1ª VARA DE FEITOS GERAIS CÍVEIS
GABINETE

Av. Ariosto da Riva, n. 1.987 – Centro – CEP 78580-000 – Fone/Fax: (66) 3512-3600

Presidente do Legislativo proferir voto, porque não houve “empate” na votação do Projeto de Lei Municipal.

A abstenção de votos não pode ser considerada como questão interna *corporis*, haja vista que não há previsão no regimento interno da Câmara de Vereadores sobre o tema, e, desta forma, é necessário averiguar a legalidade da autoridade coatora quando conduz o processo legislativo.

Afinal, a interpretação conferida pela autoridade coatora no sentido de considerar a abstenção de voto como voto contrário, fere não somente a essência gramatical da referida palavra, mas, também distorce o valor jurídico que essa manifestação de vontade possui nas sessões legislativas.

No nosso modo de entender, com todo respeito aos entendimentos contrários, não se pode alterar a substância dos fatos mediante interpretação de regra regimental que não concede à autoridade coatora o poder que esta arroga deter.

Ademais, há relevância jurídica em considerar-se ilegal a conduta do Presidente da Câmara dos Vereadores em criar preceito para dar sentido oposto àquilo que é essencial à abstenção, pois, o Vereador pode legitimamente escusar-se de votar, de participar da votação ou daquela proposição legislativa.

Sendo assim, tem-se que a forma como consideradas à aprovação do Projeto de Lei nº 1.710/2014 e as abstenções de voto altera o quórum de deliberação e, por consequência, pode o processo legislativo ficar viciado, situação que traduz o risco da ineficácia da sentença caso não se conceda a liminar pretendida pelos impetrantes.

Anna Paula Gomes de Freitas
Juíza de Direito



ESTADO DE MATO GROSSO
 PODER JUDICIÁRIO
 COMARCA DE ALTA FLORESTA
 1ª VARA DE FEITOS GERAIS CÍVEIS
 GABINETE

Av. Ariosto da Riva, n. 1.987 – Centro – CEP 78580-000 – Fone/Fax: (66) 3512-3600

A propósito, o decisório liminar evitará que a dinâmica do processo legislativo seja afetada. Isso porque, as diversas leis aprovadas nos moldes pretendidos pela autoridade coatora poderão ter sua constitucionalidade formal discutida em sede de controle concentrado ou difuso.

Assim, para amarrar o nó górdio da questão, colacionamos os seguintes precedentes:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO LEGISLATIVO. **CÔMPUTO DAS ABSTENÇÕES COMO VOTO CONTRÁRIO AOS PROJETOS DE LEI. IMPROPRIEDADE. ALTERAÇÃO DO QUORUM. VÍCIO FORMAL. LIMINAR. CONCESSÃO. - A abstenção pronunciada pelo Vereador não pode ser computada como voto contrário, e, por conseguinte, deve a liminar ser concedida para evitar discussões futuras sobre a validade formal do ato legislativo.** (Agravado de Instrumento Cv 1.0607.10.001501-7/001, Relator(a): Des.(a) Alberto Vilas Boas, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 14/09/2010, publicação da súmula em 17/09/2010)

MANDADO DE SEGURANÇA - SENTENÇA CONCESSIVA - CONDIÇÃO DE EFICÁCIA - REEXAME NECESSÁRIO - AVOCACÃO - CÂMARA MUNICIPAL - PRECEDENTE REGIMENTAL - VOTAÇÃO - ABSTENÇÃO - PROCLAMAÇÃO HERMENÊUTICA, SIGNIFICANDO REJEIÇÃO DA MATÉRIA - DESVIRTUAMENTO ETIMOLÓGICO, POLÍTICO E JURÍDICO - ENGESSAMENTO DA EDILIDADE - DIREITO LÍQUIDO E CERTO AFRONTADO - CORREÇÃO MANDAMENTAL QUE SE IMPÕE - SENTENÇA CONFIRMADA. 1. A sentença que concede a segurança se sujeita, obrigatoriamente, ao duplo grau de jurisdição. Essa condição de eficácia, prevista expressamente na revogada Lei n. 1.533/1951, restou mantida, nesses termos, pela Lei n. 12.016/2009, razão por que se impõe, de ofício, sua avocação. **2. Nas votações, a 'abstenção' não significa voto do vereador - nem contra, nem a favor - pena de engessamento de prerrogativa constitucionalmente assegurada à edilidade, bem**

Anna Paula Gomes de Freitas
 Juíza de Direito



ESTADO DE MATO GROSSO
 PODER JUDICIÁRIO
 COMARCA DE ALTA FLORESTA
 1ª VARA DE FEITOS GERAIS CÍVEIS
 GABINETE

Av. Ariosto da Riva, n. 1.987 – Centro – CEP 78580-000 – Fone/Fax: (66) 3512-3600

como de inadmissível desvirtuamento etimológico, hermenêutico, político e jurídico. 3. Inadmissível utilizar-se de precedente regimental para fins que não lhe competem - formal e/ou materialmente - máxime porque o vocábulo abstenção significa 'recusa voluntária de membro de assembléia de intervir, como participante, em discussão, deliberação, decisão etc.' (Apelação Cível 1.0019.09.036893-7/001, Relator(a): Des.(a) Nepomuceno Silva , 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 26/11/2009, publicação da súmula em 15/12/2009)

Ementa: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. LEGITIMIDADE RECURSAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. VEREADOR. ABSTENÇÃO DE VOTO. PRERROGATIVA REGIMENTAL. CONTROLE DA LEGALIDADE DE ATO DISCIPLINAR PELO JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. 1. No mandado de segurança legitima-se a recorrer a pessoa jurídica de direito público. Apelação não conhecida. 2. As limitações do art. 475, §§ 1.º e 2.º não se aplicam às remessas oficiais previstas em leis extravagantes, a exemplo do mandado de segurança. Reexame conhecido. **3. A abstenção do edil de votar, em sessão, não caracteriza ausência ou ato indisciplinar por ser prerrogativa regimental. Ao judiciário cabe o controle da legalidade do ato disciplinar via mandado de segurança.** 4. SENTENÇA CONFIRMADA. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70009828245, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 30/03/2005)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI QUE INSTITUI CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - LEI QUE DISPÕE SOBRE ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA MUNICIPAL - DESCUMPRIMENTO DO "QUÓRUM" MÍNIMO ESTABELECIDO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - INVALIDADE E INEFICÁCIA DA DELIBERAÇÃO QUE APROVOU O SEGUNDO ATO NORMATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE QUANTO AO REQUISITO FORMAL. O quórum de aprovação da Lei Ordinária é o de maioria simples, nos termos do art. 47 da Constituição

Anna Paula Gomes de Freitas
 Juíza de Direito



ESTADO DE MATO GROSSO
 PODER JUDICIÁRIO
 COMARCA DE ALTA FLORESTA
 1ª VARA DE FEITOS GERAIS CÍVEIS
 GABINETE

Av. Ariosto da Riva, n. 1.987 – Centro – CEP 78580-000 – Fone/Fax: (66) 3512-3600
 da República, norma de repetição obrigatória pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais (art. 55 da Constituição Mineira). **Os votos de abstenção são computados apenas para efeito de "quórum" de instalação, não sendo contados como voto na deliberação. "Quórum" consiste na presença mínima de vereadores na Casa, exigência para que se possa deliberar de forma válida e eficaz. Maioria simples refere-se à maioria dos votos, presentes a maioria absoluta dos membros da Casa votante. O "quórum" para aprovação de Lei Complementar é o de maioria absoluta, nos termos do art. 69 da Constituição da República. Tal dispositivo, também de repetição obrigatória nas esferas estaduais e municipais, vem disciplinado no art. 65, §1º, da Constituição Estadual no art. 56, caput, da Lei Orgânica Municipal.** (Ação Direta Inconst 1.0000.03.400588-4/000, Relator(a): Des.(a) Carreira Machado, Relator(a) para o acórdão: Des.(a) Almeida Melo, CORTE SUPERIOR, julgamento em 10/12/2004, publicação da súmula em 04/03/2005)

Por essas razões:

1) Considerando que a autoridade coatora computou as abstenções dos Vereadores como votos contrários à proposição submetida à apreciação da Câmara Municipal para permitir a si próprio o direito de emitir o voto de desempate (§ 2º do art. 18 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Alta Floresta), **CONCEDO** a liminar pretendida e **SUSPENDO** os efeitos da aprovação do Projeto de Lei nº 1.710/2014, lembrando que tal decisório, por ter caráter liminar, poderá ser mudado no curso do procedimento.

2) **NOTIFIQUEM-SE** as autoridades apontadas como coatoras do conteúdo da petição inicial, **ENVIANDO-LHES** a segunda via apresentada com as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de dez (10) dias, prestem as informações (artigo 7º, I, Lei nº 12.016/09).

3) Após o prazo de que trata o item "2" da presente, com ou sem a vinda das informações aos autos,

Anna Paula Gomes de Freitas
 Juíza de Direito



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ALTA FLORESTA
1ª VARA DE FEITOS GERAIS CÍVEIS
GABINETE

Av. Ariosto da Riva, n. 1.987 – Centro – CEP 78580-000 – Fone/Fax: (66) 3512-3600

CERTIFIQUE-SE e OUÇA-SE o Ministério Público, dentro do prazo improrrogável de dez (10) dias (artigo 12, Lei nº 12.016/09).

4) Dê-se CIÊNCIA, acerca do presente feito ao **Prefeito Municipal de Alta Floresta**, enviando-lhe cópia da inicial sem documentos, para que, querendo, ingresse no feito, na forma do art. 7º, II, da Lei nº 12.016/09.

INTIMEM-SE.

CUMPRA-SE, expedindo o necessário.

Alta Floresta, 07 de maio de 2014.

Anna Paula Gomes de Freitas
Juíza de Direito