

MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 29.314 GOIÁS

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
RECLTE.(S) : JOSELEIDE LAZARO LUIZ DA SILVA
ADV.(A/S) : TATIANA BASSO PARREIRA
RECLDO.(A/S) : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PADRE
BERNARDO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : NÃO INDICADO

DECISÃO: *Trata-se de reclamação, com pedido de medida liminar, ajuizada com o objetivo de extinguir o procedimento de cassação de mandato parlamentar (Processo Político-Administrativo nº 024/2017) instaurado contra o ora reclamante, que é Vereador.*

O autor da presente ação reclamationária **sustenta**, em síntese, que a **representação** contra ele dirigida, *encaminhada* ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Padre Bernardo/GO e *recebida* pelo Plenário daquela Augusta Casa Legislativa, **apoiar-se-ia** em fatos tipificados, *exclusivamente*, na **Lei Orgânica Municipal** (Art. 41, II, “a” e “c”, **c/c** o art. 42, I) que, *segundo afirma*, **disciplina** “*matéria de competência legislativa privativa da União a teor do art. 22, I, da CF/88*”, o que **justificaria**, na espécie, a **alegada** ocorrência de **transgressão** ao enunciado constante *da Súmula Vinculante nº 46/STF*, que possui o seguinte teor:

“A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União.” (grifei)

Aduz, ainda, a parte ora reclamante, que o **processamento** da denúncia em questão **perante** a Comissão Processante **teria desrespeitado** as normas procedimentais **previstas** no Decreto-lei nº 201/67.

RCL 29314 MC / GO

*Sendo esse o contexto, passo a apreciar o pedido formulado nesta sede reclamatória. E, ao fazê-lo, **não verifico a existência, na espécie, de hipótese de transgressão** ao enunciado constante da **Súmula Vinculante nº 46/STF**.*

A Constituição da República, *como se sabe, **estabeleceu, quanto aos congressistas,** uma série de restrições (CF art. 54), dentre as quais destaca-se aquela **que lhes impõe, desde a posse, uma típica incompatibilidade de caráter profissional (CF art. 54, II, “c”), consistente na vedação** que os impede de “patrocinar causa em que seja interessada” **qualquer** das entidades públicas, paraestatais, governamentais ou concessionárias de serviço público.*

Assume tamanha gravidade o dever de observância de referidas incompatibilidades constitucionais **que a eventual transgressão** dessas obrigações **importa em perda do próprio mandato parlamentar, consoante prescreve** o art. 55, I, da Constituição da República.

Cabe observar, neste ponto, considerada a cláusula de incompatibilidade profissional (CF art. 54, II, “c”), que a Lei nº 8.906/94, ao dispor sobre o Estatuto da Advocacia, complementa a norma constitucional em questão, **impedindo** o membro do Poder Legislativo **de exercer** a advocacia “*contra ou a favor das pessoas jurídicas de direito público (...)*” (art. 30, inciso II), **independentemente** do âmbito institucional a que se ache vinculado o parlamentar-advogado.

Impende reconhecer, desse modo, que o parlamentar não poderá, desde a posse e enquanto subsistir a incompatibilidade constitucional (CF art. 54, II, “c”), **exercer a prerrogativa** do “*jus postulandi*”, **mesmo** em causa própria, **contra** qualquer das entidades **referidas** no texto da Constituição da República.

Não é por outro motivo que a jurisprudência dos Tribunais, **inclusive** a desta Suprema Corte, **tem advertido falecer**, *ao parlamentar*, a possibilidade de exercer, *como Advogado*, **ainda** que em causa própria, a capacidade postulatória de que é titular, **sempre** que se tratar de causa instaurada “*contra ou a favor das pessoas jurídicas de direito público*” (**Lei nº 8.906/94**, art. 30, II):

“PROCESSUAL CIVIL - RECURSO ESPECIAL - MEDIDA CAUTELAR - EFEITO SUSPENSIVO - REQUISITOS – CAPACIDADE POSTULATÓRIA – LEGITIMIDADE PARA A CAUSA – DEPUTADO FEDERAL – AÇÃO POPULAR.

.....
Capacidade postulatória e legitimidade para propor ação são coisas diversas.

O artigo 30, inciso II da Lei nº 8.906/94 proíbe aos deputados federais pleitearem em Juízo contra os interesses da pessoa jurídica de direito público.

Agravo improvido.”

(MC 2.780-AgR/RS, Rel. Min. GARCIA VIEIRA – grifei)

“PROCESSO CIVIL. EXERCÍCIO DA ADVOCACIA. VEREADOR. LEI Nº 8.906/94.

1. O desempenho de mandato eletivo do Poder Legislativo impede o exercício da advocacia contra ou a favor das pessoas de direito público, independentemente da esfera a que pertença o parlamentar (art. 30 da Lei nº 8.906/94).

2. Recurso improvido.”

(REsp 553.302/MG, Rel. Min. CASTRO MEIRA – grifei)

“(...) I – Não há confundir capacidade postulatória com legitimidade processual para propor ação.

II – Na ação popular movida por parlamentar (Deputado Federal) contra Estado da Federação, não pode o autor, mesmo em causa própria e na condição de advogado, interpor, como signatário único, recurso de agravo regimental, impugnando decisão que, no curso do processo, suspendeu liminar concedida em primeiro

grau, porquanto está impedido de exercer a advocacia, no caso, a teor do disposto no artigo 30, inciso II, da Lei nº 8.906/94.

*III – Recurso especial **parcialmente conhecido e provido**, para reformar a decisão recorrida, acolhendo a preliminar de não-conhecimento do agravo regimental.”*

(REsp 292.985/RS, Rel. Min. GARCIA VIEIRA – grifei)

O exame dos presentes autos **revela** que o procedimento de cassação de mandato parlamentar **instaurado** contra o ora reclamante, *que é Advogado*, **decorre** do fato de que **estaria** ele “*patrocinando, reiteradamente, após a posse, causas contra o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS*” (grifei).

A hipótese de perda de mandato de Vereador na qual teria incidido o ora reclamante **acha-se positivada** na Lei Orgânica do Município de Padre Bernardo/GO nos arts. 41, II, “c”, **c/c** o art. 42, I, **que possuem, respectivamente, o seguinte conteúdo:**

“Art. 41 – Os Vereadores não poderão:

I – desde a expedição do diploma:

a) *firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, (...), no âmbito ou em operação no Município (...);*

c) *patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I alínea ‘a’;*

Art. 42. Perderá o mandato o Vereador:

I – *que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior.* (grifei)

Vê-se, daí, que a Lei Orgânica municipal, **ao dispor** sobre a perda do mandato eletivo, **longe de haver inovado** no ordenamento jurídico-positivo, **limitou-se**, *tão só*, **a incorporar**, *formalmente*, ao plano normativo local, **em relação** aos Vereadores, **hipótese de incompatibilidade** de caráter profissional dos membros do Congresso Nacional (**CF**, art. 54, II, “c”) que, **por força** de cláusula de extensão **fundada** na própria Constituição da República (**CF**, art. 29, IX), **qualifica-se como norma de observância compulsória** pelos Municípios, **como já reconheceu** o Supremo Tribunal Federal:

“I – Em virtude do disposto no art. 29, IX, da Constituição, a lei orgânica municipal deve guardar, no que couber, correspondência com o modelo federal acerca das proibições e incompatibilidades dos vereadores. (...)”

(**RE 497.554/PR**, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – grifei)

Vale lembrar, no ponto, **a precisa lição** de HELY LOPES MEIRELLES (“Direito Municipal Brasileiro”, p. 107, item n. 3.1.2.5, 16ª ed., 2008, Malheiros), **que assinala compreender-se**, na esfera de competência normativa do Município, **a atribuição de definir** hipóteses de incompatibilidade, **considerada expressa determinação** emanada **do próprio** texto da Constituição da República:

“Incompatibilidades ou impedimentos são restrições de interesses administrativos opostas ao exercício do mandato. Para os cargos e mandatos municipais, a competência para estabelecer incompatibilidades ou impedimentos é agora do próprio Município, razão pela qual a Constituição da República limitou-se a fixá-los para os membros do Congresso Nacional (art. 54), dispondo, em seu art. 29, IX (cf. EC 1, DE 1992), aplicarem-se, no que couber, aos vereadores (...)” (grifei)

Esse **mesmo** entendimento **é perfilhado**, *entre outros*, por JOSÉ NILO DE CASTRO (“**A Defesa dos Prefeitos e Vereadores**”, p. 321, item n. 244, 6ª ed., 2011, Del Rey), por UADI LAMMÊGO BULOS (“**Constituição Federal Anotada**”, p. 629, 10ª ed., 2012, Saraiva) e por ISAAC NEWTON CARNEIRO (“**Manual de Direito Municipal Brasileiro**”, p. 657, item n. 20.4, 2016, P&A Editora), **o que permite reconhecer que o Município**, *ao assim agir*, como sucede na espécie, **não incide em usurpação** da competência legislativa **outorgada** à União Federal, **nem transgride**, *por tal razão*, **o enunciado** constante da **Súmula Vinculante nº 46/STF**.

Feitas essas considerações, **verifica-se** que a controvérsia ora em exame, **que diz respeito** a hipótese *de perda do mandato eletivo decorrente de incompatibilidade parlamentar de extração essencialmente constitucional* (CF, art. 54, II, “c”, c/c o art. 29, IX), **não guarda relação de estrita pertinência** com a tese enunciada **na Súmula Vinculante nº 46/STF**, **que se refere** à competência privativa da União Federal **para definir, por lei formal, tanto os crimes de responsabilidade (“rectius”: infrações político-administrativas) quanto o respectivo procedimento ritual**.

Tenho para mim, *bem por isso*, que o ato ora impugnado **não pode ser qualificado como transgressor** da autoridade da súmula vinculante **invocada** pela parte reclamante como referência paradigmática, **pois os fundamentos em que se apoiou são estranhos** à “*ratio decidendi*” **subjacente** à Súmula Vinculante nº 46/STF.

Esse fato – *incoincidência dos fundamentos* – **inviabiliza** o próprio conhecimento **da presente** reclamação pelo Supremo Tribunal Federal.

Na realidade, como anteriormente ressaltado, **inexiste qualquer** relação de identidade **entre** a matéria versada **na presente** reclamação (**que trata de situação de incompatibilidade profissional** de Vereador) **e as razões que deram suporte** à Súmula Vinculante nº 46/STF (**que cuida** da competência privativa da União Federal **para definir** os crimes de responsabilidade e **estabelecer** as respectivas normas procedimentais), **circunstância essa que torna evidente a falta de pertinência** na invocação, **como paradigma de confronto**, do enunciado sumular em questão.

É importante ressaltar, nos casos em que se sustenta desrespeito à autoridade de enunciado sumular **vinculante** do Supremo Tribunal Federal, **que o ato** questionado na reclamação, **considerado** o respectivo contexto, **há de ajustar-se, com exatidão e pertinência**, à súmula vinculante **desta** Suprema Corte **invocada** **como paradigma de confronto** (**Rcl 21.559-AgR/MA**, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES – **Rcl 25.193-AgR/SP**, Rel. Min. ROBERTO BARROSO – **Rcl 27.628-AgR/RJ**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*), **em ordem a permitir**, **pela análise comparativa, a verificação da conformidade**, ou não, da deliberação estatal impugnada **com** o parâmetro de controle **emanado** deste Tribunal, **como reiteradamente tem advertido a jurisprudência** desta Corte:

*“(...) **Os atos questionados** em qualquer reclamação – **nos casos** em que se sustenta **desrespeito** à autoridade de decisão do Supremo Tribunal Federal – **hão de ajustar-se, com exatidão e pertinência**, aos julgamentos **desta** Suprema Corte **invocados** como paradigmas de confronto, **em ordem a permitir**, pela análise comparativa, **a verificação da conformidade**, ou não, da deliberação estatal impugnada **em relação** ao parâmetro de controle **emanado** deste Tribunal. **Precedentes.** (...)”*

(**Rcl 6.534-AgR/MA**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)

Cabe referir, por oportuno, que o eminente Ministro ROBERTO BARROSO, defrontando-se com pretensão jurídica semelhante à ora em apreciação, igualmente formulada por Vereador, negou seguimento à Rcl 21.547/GO, de que foi Relator, fazendo-o em decisão assim ementada:

“DIREITO PENAL E ELEITORAL. RECLAMAÇÃO. SÚMULA VINCULANTE 46. CRIMES DE RESPONSABILIDADE DE PREFEITOS E VEREADORES.

1. A reclamação constitucional se destina a preservar a competência, a garantir a autoridade das decisões dos Tribunais, e a reparar ofensa a Súmula Vinculante, de modo que não serve como sucedâneo recursal nem é a via adequada para análise de supostas ofensas a direito objetivo.

2. A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento integram a competência privativa da União (Súmula Vinculante 46).

3. A avaliação acerca da adequada aplicação do procedimento previsto em norma federal e da capitulação atribuída em cada caso não viabilizam o ajuizamento de reclamação com base na Súmula Vinculante 46, pois esta se limita a definir a competência normativa sobre a matéria.

4. Reclamação a que se nega seguimento, prejudicado o agravo interposto contra a decisão liminar.” (grifei)

Cumpre destacar, finalmente, um outro aspecto que, assinalado em sucessivas decisões desta Corte, afasta a possibilidade jurídico-processual de emprego da reclamação, notadamente naqueles casos em que a parte reclamante busca a revisão de certo ato estatal, por entendê-lo incompatível com a jurisprudência do Supremo Tribunal. Refiro-me ao fato de que, considerada a ausência, na espécie, dos pressupostos legitimadores do ajuizamento da reclamação, este remédio constitucional não pode ser utilizado como um (inadmissível) atalho processual destinado a permitir, por razões de caráter meramente pragmático, a submissão imediata do litígio ao exame direto desta Suprema Corte.

A reclamação, como se sabe, **reveste-se de múltiplas funções, tal como revelado por precedentes desta Corte (RTJ 134/1033, v.g.) e definido pelo novo Código de Processo Civil (art. 988), as quais, em síntese, compreendem (a) a preservação da competência global do Supremo Tribunal Federal, (b) a restauração da autoridade das decisões proferidas por esta Corte Suprema e (c) a garantia de observância da jurisprudência vinculante deste Tribunal Supremo (tanto a decorrente de enunciado sumular vinculante quanto a resultante dos julgamentos da Corte em sede de controle normativo abstrato), além de atuar como expressivo meio vocacionado a fazer prevalecer os acórdãos deste Tribunal proferidos em incidentes de assunção de competência.**

Isso significa, portanto, que a reclamação *não se qualifica* como sucedâneo recursal, *nem configura* instrumento viabilizador **do reexame** do conteúdo do ato reclamado, *nem traduz* meio de uniformização de jurisprudência, **eis que** tais finalidades revelam-se **estranhas** à destinação **subjacente** à instituição dessa medida processual, **consoante adverte a jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal:

“**CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. RECLAMAÇÃO: NÃO É SUCEDÂNEO DE RECURSO OU DE AÇÃO RESCISÓRIA.**

I. – *A reclamação não pode ser utilizada como sucedâneo de recurso ou de ação rescisória.*

II. – *Reclamação não conhecida.”*

(**RTJ 168/718**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Pleno – grifei)

“**Não cabe reclamação** destinada a invalidar decisão de outro Tribunal, que haja porventura **divergido da jurisprudência** do Supremo Tribunal, firmada no julgamento de causa diferente, **mesmo em se tratando** de controvérsias de porte constitucional.

Também não é a reclamação instrumento idôneo de uniformização de jurisprudência, tampouco sucedâneo de recurso ou rescisória, não utilizados tempestivamente pelas partes.”

(Rcl 724-AgR/ES, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, Pleno – grifei)

*“O despacho **acoimado** de ofender a **autoridade** da decisão do Supremo Tribunal Federal negou seguimento, por razões processuais suficientes, ao recurso ordinário interposto contra acórdão em mandado de segurança. Por esse **fundamento não é cabível reclamação**, eis que a decisão da Corte Maior não cuida da matéria.*

.....
***A reclamação não pode servir de sucedâneo de recursos e ações cabíveis**, como decidiu esse Plenário nas Rcl Ag.Rg. 1852, relator Maurício Corrêa, e Rcl Ag.Rg. 724, rel. Min. Octavio Gallotti. (...).”*

(Rcl 1.591/RN, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Pleno – grifei)

“AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. AFRONTA À DECISÃO PROFERIDA NA ADI 1662-SP. INEXISTÊNCIA. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE OU SIMILITUDE DE OBJETOS ENTRE O ATO IMPUGNADO E A EXEGESE DADA PELO TRIBUNAL.

.....
*A questão da responsabilidade do Estado pelas dívidas da instituição financeira estatal revela tema afeto ao processo de execução que tramita na Justiça do Trabalho, não guardando pertinência com o objeto da presente ação. **A reclamação não pode servir de sucedâneo de outros recursos ou ações cabíveis.**”*

(Rcl 1.852-AgR/RN, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Pleno – grifei)

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECLAMAÇÃO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS NOVOS. RECLAMAÇÃO UTILIZADA COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. INEXISTÊNCIA DE

AFRONTA AO ART. 93, INC. IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

.....
3. O instituto da Reclamação não se presta para substituir recurso específico que a legislação tenha posto à disposição do jurisdicionado irresignado com a decisão judicial proferida pelo juízo 'a quo'.

.....
5. Agravo regimental não provido.”

(Rcl 5.465-ED/ES, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno – grifei)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. A RECLAMAÇÃO NÃO É SUCEDÂNEO DE RECURSO PRÓPRIO. RECURSO IMPROVIDO.

I – A reclamação constitucional não pode ser utilizada como sucedâneo de recurso próprio para conferir eficácia à jurisdição invocada nos autos da decisão de mérito.

.....
III – Reclamação improcedente.

IV – Agravo regimental improvido.”

(Rcl 5.684-AgR/PE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Pleno – grifei)

“(…) – O remédio constitucional da reclamação não pode ser utilizado como um (inadmissível) atalho processual destinado a permitir, por razões de caráter meramente pragmático, a submissão imediata do litígio ao exame direto do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. (...)”

(Rcl 6.534-AgR/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Em conclusão, não se acham caracterizadas, na espécie, as situações legitimadoras da utilização do instrumento reclamatório.

RCL 29314 MC / GO

Sendo assim, e em face das razões expostas, **nego seguimento** à presente reclamação (**CPC**, art. 932, VIII, c/c o **RISTE**, art. 21, § 1º), **restando prejudicado**, em consequência, **o exame** do pedido de medida liminar.

Arquivem-se estes autos.

Publique-se.

Brasília, 15 de dezembro de 2017 (21h00).

Ministro CELSO DE MELLO

Relator