

Fls.

Processo: 0308298-02.2020.8.19.0001

## Processo Eletrônico

Classe/Assunto: Petição - Cível - Abuso de Poder / Atos Administrativos

Requerente: DAVID BARBOSA NOGUEIRA  
Requerido: CAMARA MUNICIPAL DE VALENÇA  
Requerido: FABIO ANTONIO PIRES JORGE

---

Nesta data, faço os autos conclusos ao MM. Dr. Juiz  
Fellippe Bastos Silva Alves

Em 18/01/2021

### Decisão

Trata-se de ação proposta por DAVID BARBOSA NOGUEIRA em face de CAMARA MUNICIPAL DE VALENÇA e FABIO ANTONIO PIRES JORGE, por meio da qual pretende o autor a anulação do processo legislativo que trata do projeto de resolução nº 049/2020, oriundo da mesa diretora da Câmara Municipal de Valença, de modo a fazer prevalecer as regras dos artigos 09, 11 e 15 Resolução nº 1.198/2019 (regimento interno da Câmara Municipal de Valença/RJ), que trataram dos mesmos objetos, ou, subsidiariamente, requer que seja feita análise da constitucionalidade do processo legislativo pela via difusa.

Requeru, ainda, a concessão de tutela de urgência para suspender os efeitos do projeto de resolução nº 049/2020, determinando o afastamento dos Vereadores componentes da Mesa Diretora e demais partícipes do processo de aprovação do referido projeto de resolução, de modo que os mesmos sejam impedidos de participarem da sessão de posse, instalação da próxima legislatura e eleição da Mesa Diretora da Câmara Municipal para o próximo biênio.

Alega o autor, em síntese, que no dia 22/12/2020, já com o segundo período legislativo encerrado, nos termos do art. 4º da Resolução nº 1.198/2019 - Regimento Interno da Câmara Municipal de Valença, foi realizada, de forma equivocada, uma sessão ordinária na Câmara Municipal de Valença, quando a convocação havia sido feita para uma sessão extraordinária, com a finalidade específica de votar uma emenda ao orçamento.

Sustenta que indagou o presidente quanto à natureza da sessão, tendo em vista a notoriedade do término do Período Legislativo, que disse, de forma equivocada, contrariando o regimento da casa, que estaria em sequência com uma sessão ordinária.

Assevera que o refutado projeto de resolução nº 049/2020 não constava na ordem do dia, que também é regulamentada pelo Regimento Interno da Casa, razão pela qual não poderia ser lido ou apresentado para votação nos termos do art. 136, §1º, in verbis:

"Art.136 - Nenhuma proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia até o início das sessões, e sem a presença do seu autor.

§1º - A Secretaria fornecerá aos Vereadores relações das proposições, pareceres e a Ordem do Dia, com a deliberação do Presidente da Casa antes do início da sessão. Disponibilizando suas cópias após a leitura no expediente quando solicitadas."

Afirma que o projeto de resolução seguiu uma tramitação no regime de urgência, que sequer foi votado, que o presidente da câmara não distribuiu o processo, e suspendeu a sessão, nomeando uma comissão especial, contrariando o §1º do art. 76 da resolução supracitada, a seguir transcrito:

"Art. 76 - Comissões Especiais são aquelas que se destinam à elaboração e apreciação de estudos de problemas municipais e à tomada de posição da Câmara em outros assuntos de reconhecida relevância inclusive participação em congressos.

§1º - As Comissões Especiais serão constituídas mediante a apresentação de projeto de Resolução, de iniciativa da Mesa, ou subscrito por 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Câmara."

Por fim, alega que o projeto de resolução em comento, foi aprovado sob o regime de urgência, sem ser aprovado pela sessão o referido regime, em um rito próprio criado naquele momento pelo Presidente da Câmara.

A inicial veio acompanhada dos documentos de fls. 30/56.

Decisão de fls. 65/66 indeferindo o pedido de tutela de urgência no plantão judiciário.

Às fls. 77/83 consta pedido de reconsideração, formulado pelo autor, da decisão de indeferimento do pedido de tutela de urgência, instruído com os documentos de fls. 84/284.

Despacho de fls. 292/293 determinando a intimação dos réus para se manifestarem acerca do pedido de reconsideração da tutela de urgência, bem como a intimação da Câmara Municipal de Valença para apresentar a ata da sessão legislativa realizada no dia 22/12/2020.

Manifestação da Câmara Municipal de Valença (Presidente Jose Reinaldo Alves Bastos) às fls. 311/340 e 389/396, alegando, em síntese, que o Projeto de Resolução nº 049/2020 é ilegal, inconstitucional, antijurídico e antirregimental.

Certidão de fl. 384 de que decorreu o prazo assinalado pelo juízo sem manifestação do 2º réu acerca do pedido de tutela de urgência.

Promoção ministerial de fls. 426/429 opinando pelo DEFERIMENTO, tão somente, do pleito de suspensão dos efeitos do projeto de resolução nº 049/2020.

Petição de fls. 434/451 interposta pela Câmara Municipal de Valença (Presidente Saulo de Tarso Pereira Correa da Silva) e Fabio Antonio Pires Jorge (2º réu), alegando, em suma, a legalidade do procedimento de aprovação do projeto de resolução nº 049/2020, destacando a natureza ordinária da sessão realizada no dia 22/12/2020, bem como o atendimento do regimento interno com o deferimento de tramitação do projeto em regime de urgência.

É o breve relatório. Decido.

Para concessão da tutela de urgência de natureza antecipada, na forma do art. 300 do CPC, faz-se imprescindível a comprovação da presença dos requisitos atinentes à probabilidade do direito (fumus boni iuris) e ao perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (periculum in mora), além do requisito negativo disposto no § 3º do referido artigo, qual seja, que não haja perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

No caso em análise, o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*) mostra-se, neste momento processual, evidente, eis que na sessão solene de instalação e posse da nova legislatura (2021/2024), ocorrida na Câmara Municipal de Valença-RJ no dia 01/01/2021, houve divergência entre os vereadores presentes sobre a aplicação do regimento interno da própria Câmara Municipal, em decorrência da aprovação na legislatura anterior do projeto de resolução nº 049/2020.

Tal divergência implicou na indefinição da eleição da mesa diretora para o biênio (2021/2022), eis que o projeto de resolução nº 049/2020 alterou o critério de desempate para a eleição da mesa diretora, o que acarretou na autoproclamação de 2 (dois) presidentes da Câmara, haja vista que o resultado da votação para eleição da mesa terminou empatado.

Desta forma, evidente perigo de dano, uma vez que o Poder Legislativo Municipal necessita de definição quanto à sua mesa diretora, fato que já vem trazendo diversos transtornos não só ao próprio Poder Legislativo, como também ao Poder Executivo, a exemplo temos a posse do Prefeito Municipal.

Por outro lado, para a concessão da tutela de urgência também se faz necessária a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*), que para sua concessão necessita de verossimilhança nas alegações da parte requerente.

Para análise da probabilidade do direito, faz-se necessária uma breve introdução a respeito da Separação dos Poderes, bem como da possível interferência do Poder Judiciário no Poder Legislativo, como no caso em tela.

#### 1 - Da Separação dos Poderes:

A Constituição Federal de 1988 prevê em seu art. 2º que são Poderes da União, os poderes Legislativo, Executivo e o Judiciário, sendo que esses são independentes e harmônicos entre si, vejamos:

"Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

No referido dispositivo foi exposta a famosa teoria da "tripartição de Poderes" desenvolvida por Montesquieu e adotada nas modernas Constituições de Estados Soberanos.

Pela teoria elaborada, a cada Poder é atribuída uma determinada competência. Ao Legislativo cabe a função de legislar e fiscalizar, ao Executivo cabe executar as leis e exercer a função executiva de governar e ao Judiciário cabe a interpretação da lei através da jurisdição (julgamento).

Como dito anteriormente, os poderes são independentes e harmônicos entre si. Portanto, apesar da independência, nenhum poder é superior e nem inferior ao outro, devendo cada um atuar na sua esfera de competência.

Quando um poder extrapola suas atribuições ou age com abuso de poder, caberá aos demais poderes por meio dos mecanismos existentes fazer retornar a ordem natural das coisas e dar efetividade aos postulados da Constituição Federal. Esse sistema foi denominado pela doutrina como o "Sistema dos Freios e Contrapesos" (*checks and balances*).

Assim, só será permitida a intromissão de um poder no outro quando extrapolada sua esfera de atuação, abuso de poder ou quando houver violação da legislação posta.

No caso em comento, há a alegação de violação ao Regimento interno da Câmara Municipal de Valença-RJ. Portanto, cabível a atuação do Poder Judiciário para análise da legalidade do ato praticado.

## 2 - Da Alegação de violação ao Regimento Interno da Câmara Municipal de Valença-RJ:

### 2.1 - Da alegação de Sessão Ordinária ou Sessão Extraordinária:

A primeira questão decidida na sessão do dia 22/12/2020 foi sobre a natureza da sessão a ser realizada, se ordinária ou extraordinária.

No início da sessão o autor interpelou o Presidente da Câmara em exercício sobre a natureza desta, sendo-lhe dito que a sessão seria de natureza ordinária, eis que baseada nos arts. 19 e 21 da Lei Orgânica do Município, que dispõe que a Câmara Municipal reunir-se-á até 22 de Dezembro em sessões ordinárias e de que a Sessão legislativa ordinária não será interrompida sem a deliberação sobre o projeto de lei orçamentária, sendo que ela que seria votada na referida data.

Logo de início, vislumbro uma possível incorreção no procedimento adotado, eis que em consulta ao site da Câmara Municipal de Valença, bem como ao site da Prefeitura Municipal de Valença, foi possível o acesso à Lei Orgânica do Município, sendo esta considerada a "Constituição" do Município, isto é, sua lei maior.

Pela referida lei orgânica, ao que parece, devidamente atualizada, o art. 19 dispõe que o segundo período legislativo vai de 1º de agosto a 20 de dezembro, tendo em vista a alteração pela ELO 25/2018, senão vejamos:

"Art. 19 - A Câmara Municipal de Valença reunir-se-á, na sede do Município, de 02 de fevereiro a 30 de junho e 1º de agosto a 20 de dezembro. (Alterado Pela ELO 25/2018)"

Assim, o término do segundo período legislativo ocorre no dia 20 de dezembro e não no dia 22 de dezembro como considerado pela mesa diretora e pela presidência da Câmara. Portanto, qualquer sessão ocorrida no denominado recesso legislativo (pós 20/12/2020) deveria, em tese, ser considerada como sessão extraordinária.

Porém, além do primeiro argumento, foi informado ao autor que a sessão também seria ordinária, uma vez que não havia deliberação sobre o projeto de lei orçamentária, devendo ser respeitado o art. 21 da Lei Orgânica Municipal que reza:

"Art. 21 - A sessão legislativa ordinária, NÃO SERÁ INTERROMPIDA sem a deliberação sobre o projeto de lei orçamentária e da Lei de Diretrizes Orçamentárias."

De acordo com a doutrina, a interrupção da sessão legislativa ocorre no período do recesso do meio do ano (JULHO), sendo que ao final do ano ocorre o ENCERRAMENTO da sessão legislativa.

Dessa forma, a regra permite que se prorogue, no meio do ano, as sessões ordinárias com o fito de se votar a lei orçamentária e a lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Tal regramento tem similitude com o disposto no art. 57, §2º da Constituição Federal de 1988, que tem a seguinte redação:

"Art. 57 - (...)

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias."

Como já salientado, no fim do ano, o que ocorre é o encerramento da sessão legislativa, sendo que qualquer convocação para votação da lei orçamentária ou da Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá ocorrer na forma de Sessão Extraordinária.

Corroborando este entendimento, trago à baila trecho do estudo técnico nº 40/2015 da Câmara dos Deputados Federais que tratou exatamente da mesma matéria aqui versada. Para explicitar trago os itens 16 e 17 do sumário executivo do referido estudo:

"16. A CF/88 deixa clara a diferença entre interrupção da sessão legislativa e encerramento da sessão legislativa: aquela pode ser afetada pela não apreciação do PLDO (§ 2º do art. 57); o último, porém, é representado na CF como uma data fixa, sem qualquer disposição que o flexibilize.

17. A lição da CF/88 é singela: não havendo questões urgentes e relevantes, sujeitas à apreciação do Congresso Nacional, a sessão legislativa ordinária se encerra, em 22 de dezembro. Por outro lado, na presença de demandas urgentes e relevantes, não se constata uma situação normal, "ordinária". Assim, os legitimados podem expedir a convocação ao Congresso, aguardando o referendo da maioria absoluta dos parlamentares para dar início à sessão legislativa extraordinária."

Trazendo o referido entendimento para a realidade do Município de Valença-RJ, deve ser entendido que a sessão realizada no dia 22/12/2020 deveria ter a natureza de sessão extraordinária, eis que pela Emenda à Lei Orgânica nº 25/2018 o art. 19 da lei municipal passou a contar o dia 20 de Dezembro como data para o encerramento da sessão legislativa ordinária.

Ressalte-se que a resolução nº 1.198/2019 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Valença-RJ) também prevê que as sessões legislativas ordinárias ocorrerão de 01 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 20 de dezembro, conforme art. 4º.

Portanto, de um prisma ou de outro a sessão legislativa realizada no dia 22/12/2020 deve ser considerada, de acordo com os elementos constantes dos autos até o presente momento, como Sessão Extraordinária.

2.2 - Da (I)legalidade projeto de resolução nº 49/2020:

Em que pese deva ser considerada como Extraordinária a sessão ocorrida no dia 22/12/2020, só podendo serem votadas as matérias para a qual foi convocada (votação orçamento), conforme art. 4º do regimento interno e art. 19, §4º da Lei Orgânica Municipal, passo à análise das alegações de nulidade de tramitação do projeto de resolução nº 49/2020 em virtude de diversos vícios no processo legislativo.

2.2.1 - Inclusão na ordem do dia:

Nas sessões ordinárias, como considerada para aprovação da resolução nº 49/2020, existem duas partes a serem consideradas, conforme art. 130 do Regimento Interno da Câmara (R.I.): I - Expediente e II - Ordem do dia.

De acordo com o art.132 do R.I. o Expediente terá a duração de 4 (quatro) horas, a partir da hora fixada para o início da sessão, podendo ser prorrogado conforme determina o artigo 127 e seus parágrafos; e se destina à aprovação da ata da sessão anterior, à leitura resumida de matérias oriundas do Executivo ou de outras origens, à apresentação de proposições pelos Vereadores e

ao uso da palavra, na forma prevista no Regimento.

Por sua vez, de acordo com o art. 135 do R.I. findo o Expediente por ter esgotado o prazo, ou ainda, por falta de oradores, e decorrido o intervalo regimental, a que alude o artigo 127, tratar-se-á da matéria destinada à Ordem do Dia. Em resumo, a ordem do dia é referente à pauta do legislativo municipal.

Por ser assim, o art. 136 do R.I prevê que nenhuma proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia até o início da sessão, e sem a presença do seu autor.

No caso em comento, o projeto de resolução nº 49/2020 é datado de 15 de dezembro de 2020, sendo que ocorreram sessões nos dias 17/12 e 22/12 e este não entrou na Ordem do dia em nenhuma das sessões, conforme se infere da ata da sessão do dia 17/12/2020 (fls. 47/55) e da ordem do dia de 22/12/2020 (fl. 44).

Referido dispositivo tem por objetivo dar previsibilidade à sessão que irá ocorrer permitindo aos Edis que se preparem e possam debater com maior preparo sobre as matérias que irão ser tratadas.

Portanto, a proposição não poderia ter sido apresentada, discutida e votada do modo que foi e conforme consta do link de fl. 56 ([https://drive.google.com/drive/folders/1sJGiYqHx\\_x7JKoebmeDS5xxa97umKFq9](https://drive.google.com/drive/folders/1sJGiYqHx_x7JKoebmeDS5xxa97umKFq9)).

#### 2.2.2 - Do regime de urgência:

Apesar de já possibilitar a sustação do ato legislativo por violação ao devido processo legislativo, o autor levantou outras teses que devem ser analisadas para o esclarecimento da questão.

De acordo com o art.152 do R.I. a urgência é a dispensa de exigências regimentais, ou quórum legal e parecer para que determinado projeto seja imediatamente considerado. Por sua vez, seu parágrafo único tem a seguinte redação:

"Art. 152 (...)

Parágrafo Único - Para a concessão deste regime de tramitação serão, obrigatoriamente, observadas as seguintes normas e condições:

I - concedida a Urgência para projeto que não conte com pareceres, as Comissões competentes reunir-se-ão, em conjunto ou separadamente, para elaborá-los;

II - na ausência ou impedimento de membros das Comissões, o Presidente da Câmara designará os substitutos;

III - O Presidente consultará o Plenário a respeito da sustação da Urgência, apresentando justificativa;

IV - a concessão de Urgência dependerá de apresentação de requerimento escrito, QUE SOMENTE SERÁ SUBMETIDO À APRECIACÃO DO PLENÁRIO, se for apresentado com a necessária justificativa e nos seguintes casos: (Destaquei)

a) pela Mesa, em proposição de sua autoria;

b) por Comissão, em assunto de sua especialidade;

c) por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.

V - somente será considerada sob regime de Urgência a matéria que, examinada objetivamente, evidencie necessidade presente e atual de tal sorte, que não sendo tratada desde logo, resulte em grave prejuízo, perdendo a sua oportunidade ou aplicação;

VI - o requerimento de Urgência poderá ser apresentado a qualquer tempo, MAS SOMENTE

SERÁ ANUNCIADO E SUBMETIDO AO PLENÁRIO DURANTE O TEMPO DESTINADO AO EXPEDIENTE; (Destaquei)

VII - não poderá ser concedida Urgência para o mesmo projeto, com prejuízo de outra Urgência já votada, salvo nos casos de segurança e calamidade pública;

VIII - o requerimento de Urgência SOFRERÁ DISCUSSÃO, COM A RELAÇÃO DA PERMANÊNCIA OU RETIRADA DA URGÊNCIA. (Destaquei)"

Pelo que consta dos autos (fl. 38), houve na forma regimental requerimento subscrito por 2/3 dos vereadores de tramitação do projeto em regime de urgência, porém do que consta dos autos referido requerimento não foi submetido a plenário para deliberação. Assim sendo, houve falha no processo legislativo, fato que implica em revisão do ato.

### 2.2.3 - Do Parecer:

Alega a parte autora, ainda, a falta de parecer, eis que o projeto de resolução que pretende a emenda, reforma e alteração do Regimento Interno deve passar, obrigatoriamente, pela Comissão Especial e pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, conforme previsto no art. 172 do Regimento Interno.

No ponto, faz-se necessária uma digressão para fazer menção à Emenda, Reforma e Alteração do Regimento Interno da Câmara Municipal.

De acordo com o art. 171 e seguintes, o projeto de resolução tendente a emendar, reformar ou alterar o regimento interno terá um rito próprio de tramitação.

Isso ocorre por uma situação muito peculiar, o regimento interno é a lei maior que rege a Câmara Municipal, portanto, sua alteração é de mais dificultosa, evitando-se mudanças repentinas.

Tal previsão ocorre com a lei orgânica do Município, sendo esta a lei maior do Município como um todo.

A elaboração e mudança da lei orgânica deve obedecer ao disposto no art. 29 da Constituição Federal de 1988, a saber: "votação em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal".

O dispositivo Constitucional foi reproduzido no regimento interno da Câmara no art. 169, §6º e 7º, abaixo transcritos:

"Art. 169 (...)

§6º - A proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de dez dias.

§7º - Será aprovada a proposta que obtiver, em ambos os turnos, dois terços dos votos, em voto nominal."

Assim, mesmo que alegado o regime de urgência, referida regra não poderá ser quebrada, sob pena de ocorrer um "atalhamento regimental", fazendo uma paráfrase com o que a doutrina denominou de "atalhamento constitucional".

Referido entendimento pode ser aplicado "ipsis litteris" à mudança do regimento interno da Câmara Municipal, eis que este tem previsão semelhante em seu art. 172, vejamos:

"Art. 172 - O Regimento Interno poderá ser emendado, reformado e alterado por meio de projeto de Resolução, procedendo-se com requerimento escrito, referendado por um terço mais um do Legislativo, levando-se em seguida ao Plenário pela Mesa Diretora, PARA VOTAÇÃO E

**APROVAÇÃO EM DOIS TURNOS, COM O INTERVALO MÍNIMO DE 10(DEZ) DIAS ENTRE ELES E POR 2/3 DO LEGISLATIVO." (Destaquei)**

Sendo assim, processos legislativos que tem ritos próprios não podem ser modificados somente com a invocação do regime de urgência, pois se assim fosse possível, o legislador municipal através do regime de urgência poderia modificar a forma de alteração da lei orgânica municipal, violando até mesmo a lei maior de nosso país que é a Constituição Federal.

Tais previsões tem claro objetivo de dificultar o processo legislativo, permitindo uma maior discussão e reflexão sobre a matéria a ser debatida, bem como evitando-se mudanças efêmeras de legislações que foram criadas para dar estabilidade às instituições.

Desta maneira, quando o autor contesta a falta de parecer na forma regimental pelas Comissões devidamente constituídas para a análise do projeto de resolução, demonstra, prima facie, ter razão, eis que não respeitado o rito de mudança do regimento interno da Câmara, não podendo ser aventado o regime de urgência para suprimir as exigências regimentais como nos demais processos legislativos simplificados. Assim, o pedido de tutela de urgência merece parcial acolhimento.

Diante do exposto, **CONCEDO PARCIALMENTE A TUTELA DE URGÊNCIA PARA SUSPENDER OS EFEITOS DO PROJETO DE RESOLUÇÃO n.º 049/2020**, determinando que volte a ter vigência as regras dos art. 11 e §3º do art. 15 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Valença (RESOLUÇÃO n.º 1.198/2019), antes da alteração promovida pela resolução nº 1.296/2020.

Consequentemente, determino que a condução da sessão solene de instauração que inaugura o ano Legislativo, bem como a eleição para renovação da Mesa Diretora seja presidida pelo vereador mais idoso, nos termos originários da Resolução nº 1.198/2019.

Intimem-se os réus, por OJA de plantão, para imediato cumprimento da presente decisão, sob pena de multa diária no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), limitada inicialmente a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), podendo ser majorada, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, inclusive criminais.

Quanto aos itens 6, 7 e 8 dos pedidos iniciais, INDEFIRO-OS, em virtude da perda do objeto em relação ao nº 7, bem como da inadequação da via eleita em relação aos itens 6 e 8.

Considerando que, pela natureza dos interesses em disputa, a autocomposição revela-se inviável na hipótese, deixo de designar audiência de conciliação, na forma do artigo 334, §4º, II, do CPC.

Citem-se.

Dê-se ciência ao Ministério Público.

P. I.

Valença, 18/01/2021.

**Fellippe Bastos Silva Alves - Juiz Titular**

---

Autos recebidos do MM. Dr. Juiz

Fellippe Bastos Silva Alves

Em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Código de Autenticação: **4EJQ.UZQ6.IJA8.TUU2**  
Este código pode ser verificado em: [www.tjrj.jus.br](http://www.tjrj.jus.br) – Serviços – Validação de documentos