CÂMARA MUNICIPAL — REALIZAÇÃO DE SESSÕES — OBSTÁCULO CRIADO PELO PRESIDENTE — MANDADO DE SEGURANÇA

— Cabe mandado de segurança contra ato do Presidente, de retenção das chaves do edifício da Câmara Municipal, impedindo a realização de suas sessões.

TRIBUNAL DE ALÇADA DE SÃO PAULO

Presidente da Câmara Municipal de Guaíra *versus* Salim Mamed Abdala e outros
Agravo de petição n.º 21.380 — Relator: Sr. Desembargador
CARVALHO FILHO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição n.º 21.380, da comarca de Guaíra, em que é recorrente o Juízo e agravante o Presidente da Câmara Municipal de Guaíra, sendo agravados Salim Mamed Abdalla e outros: Acordam, em Quarta Câmara Civil do Tribunal de Alçada, por votação unânime, negar provimento aos recursos, a fim de que subsista a sentença

de primeira instância, que concedeu a segurança impetrada, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Custas na forma da lei.

Não se discute e nem a agravante põe em dúvida que aos impetrantes, como vereadores eleitos e regularmente investidos em seus mandatos, assiste o direito líquido e certo de participar das sessões legislativas, nos dias e hora fixados pela Câmara Municipal.

Êsse direito se inclui entre aquêles insuscetíveis de contestação, pois, inerentes ao exercício do próprio mandato eletivo.

De outro lado, que o impetrado violou êsse direito, também não há negar, uma vez que, no dia 5 de julho do corrente ano, impediu a realização da sessão marcada, guardando consigo as chaves do recinto destinado ao funcionamento da Câmara e impossibilitando a reunião dos edis, na forma regimental. Assim procedendo, o Presidente da Edilidade exorbitou, excedeu os limites de suas atribuições e agiu com injustificável arbítrio. E nem seriam razões de ordem particular (o seu estado de saúde e a inimizade com o encarregado da Secretaria) que pudessem legitimar sua atuação, confundindo o conceito de casa legislativa com o de casa própria, de acesso dependente de permissão do proprietário.

O poder discricionário, de que o Presidente da Câmara se julga titular, não pode, evidentemente, transformá-lo em árbitro do interêsse público municipal para, a seu talante, ditar a oportunidade da realização das sessões ordinárias da Edilidade, de modo a impedir e a ameaçar o livre exercício do mandato por parte dos vereadores. E não foi senão contra a ameaça de repetição do ato abusivo, já realizado, que os impetrantes se valeram do mandado de segurança que, no seu conteúdo constitucional e legal, autoriza a sua concessão com o caráter premonitório, desde que haja justo receio de nova violência (Castro Nunes, *Do Mandado de Segurança*, ed. de 1954, ns. 15 e 16).

Essa possibilidade, fixado o precedente de todo injustificável, legitima o *writ* para evitar repetições futuras, dadas as razões do ato da autoridade. Simples questão de ordem pessoal não poderão, jamais, ensejar novas lesões ao livre exercício do mandato eletivo dos vereadores impetrantes, uma vez que o impetrado ainda insiste que se compreende no poder discricionário do cargo a retenção das chaves do prédio, nas circunstâncias de que os autos dão notícia.

São Paulo, 19 de dezembro de 1957. — *L. G. Giges Prado*, Presidente com voto. — *Carvalho Filho*, Relator. — *Arlindo Pereira Lima*.

*

DECISÃO RECORRIDA

Omissis...

1. Estabelece o art. 1.º da Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951: "Conceder-se-á mandado de segurança para proteger o direito líquido e certo, não amparado por *habeas-corpus*, sempre que, ilegalmente, ou com abuso de poder, alguém sofrer violação ou houver receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria fôr e sejam quais forem as funções que exerça".

No dispositivo supra estão encerrados todos os requisitos necessários para a concessão do *writ* e dêsse modo passaremos a examiná-los, um a um, à luz dos fatos articulados nos autos.

2. Principiaremos, pois, com a conceituação de direito líquido e certo na análise que a seguir faremos.

Direito líquido e certo é aquêle insuscetível de contestação, ensina o Prof. Alfredo Buzaid (*Revista dos Tribunais*, vol. 258-35).

Êste conceito, prossegue o erudito professor, "tem dois aspectos: o positivo, caracterizado pela existência de um direito certo e atual, e o negativo, caracterizado por uma incontestabilidade".

Se a concessão da segurança pressupõe direito líquido e certo por parte do sujeito ativo, ilegalidade ou abuso de poder por parte do sujeito passivo, claro é que a medida só deve ser concedida mediante a verificação da concorrência dêsses elementos. Se houver ausência de um dêles, finaliza o ilustre professor citado, o Judiciário deve denegar a medida, ficando ressalvado ao impetrante o exercício das vias ordinárias.

Como se vê, a primeira indagação, que fazemos neste passo, é de suma importância.

No caso em tela, o direito alegado pelos vereadores impetrantes diz respeito ao livre exercício do mandato, que foi embaraçado pelo ato argüido de ilegal e abusivo do impetrado, Presidente da Edilidade.

Líquido e certo, sem dúvida, é o direito do cidadão em exercer o mandato para o qual foi eleito, no regime representativo adotado entre nós, e a violação dêsse direito deve ser corrigida por via do remédio requerido.

Não se diga, como o fêz o impetrado em suas informações, que do ato da Presidência da Câmara talvez resultassem prejuízos aos interêsses, "principalmente políticos", dos impetrantes, pois, conforme bem elucidou o Dr. Promotor de Justiça em seu parecer, "quando êsse interêsse é assegurado por lei, transmuda-se em direito, amparado pela ordem jurídica".

Assim sendo, no caso *sub judice*, não se cuida nem de interêsse dos impetrantes, nem de desinterêsse pelas sessões anteriores, mas sim, de direito certo e incontestável sôbre o exercício de um mandato eletivo.

Não merece, pois, guarida a alegação do requerido pretendendo transformar o direito líquido e certo dos impetrantes em simples interêsse.

3. Examinando o conceito de direito líquido e certo e prosseguindo no exame dos demais requisitos exigidos pelo citado art. 1.º, observa-se que para a concessão da medida impetrada é preciso que o direito violado não seja amparado (ou amparável) por *habeas-corpus*.

Êste requisito nenhuma dificuldade oferece, pois o velho *writ* se restringe à liberdade de locomoção, tão-só, afastadas que foram as interpretações extensivas e liberais do Direito anterior à Constituição de 1934.

No caso, o que se cuida é de amparar um direito (exercício de mandato eletivo), que tem na liberdade de locomoção sòmente um pressuposto. Não é, pois, o pressuposto, mas o próprio direito que constitui o objeto da segurança.

4. A indagação seguinte diz respeito à ilegalidade do procedimento da autoridade apontada como coatora.

Tal é o mérito da questão, o direito de exigir da autoridade o cumprimento de dever funcional.

Daí asseverar Castro Nunes que "dessa obrigação legal é correlato o direito de exigir" (*Do Mandado de Segurança*, 4.ª ed., pág. 93).

A recusa do cumprimento dêsse dever legal, pode ser, pois, corrigida pelo mandado de segurança, pois o ato recusado, se imperativamente prescrito em lei, será, em tais hipóteses, o objeto do *writ* (op. cit., pág. 131).

Assim é que a certeza e liquidez do direito ameaçado ou violado se mede pela violação do dever legal irregularmente praticado ou omitido.

5. Já vimos que os impetrantes são titulares do direito que alegam ter sido violado e que tal direito é certo e incontestável, amparado que é pela Carta Magna e pela Lei Orgânica dos Municípios.

Resta-nos, agora, examinar se o ato praticado pelo impetrado constituiu uma violação de dever legal, inerente às funções que exerce como Presidente da Câmara.

Das informações prestadas se infere que, efetivamente, o ato recusado pelo informante se inscreve entre os que são praticados de modo a violar um dever legal.

Com efeito, se o impetrado já havia previsto, horas antes da realização da

sessão ordinária, que a Câmara não iria se reunir e que êle mesmo, Presidente, não compareceria por razões de ordem pessoal (estado de saúde), cumpria-lhe entregar as chaves do prédio da Edilidade ao seu substituto legal (vice-presidente) ou ao encarregado da Secretaria da Câmara, o que não fêz, porém.

Êsse seria o seu dever, inerente ao cargo que ocupa, repetimos.

Não lhe competia ditar o destino da sessão que estava marcada, escudando-se em suas conveniências pessoais, na inoportunidade de entregar as chaves ao seu ferrenho adversário político (encarregado da Secretaria) ou, ainda, antevendo um novo malôgro da sessão por falta de *quorum*, uma vez que não se tratava de praticar atos discricionários, mas de um dos principais deveres que tinha e tem o impetrado como Presidente da Câmara Municipal de Guaíra.

Nem se diga, também, que do ato impugnado poderia ter resultado, quando muito, uma lesão acidental aos interêsses políticos dos requerentes, uma vez que outras sessões posteriores se realizaram, segundo informa a autoridade coatora.

Pelo que consta dos autos, a situação anterior à que causou os acontecimentos do dia 5 de julho último não se alterou em pontos fundamentais, em que pêse à realização de sessões posteriores, pois nenhuma notícia se tem de que o impetrado e seu ferrenho adversário político tenham feito as pazes e nem de que as chaves do prédio tenham passado às mãos dêste último.

Se nova indisposição acometer o ilustre informante, o que sinceramente esperamos que não aconteça, bem poderá haver uma repetição dos fatos que ensejaram o presente mandado de segurança.

E já se diz, há muito tempo, que é melhor prevenir do que remediar, e como o mandado de segurança não repara a violação do direito, pois é remédio específico para assegurar, nas relações de Direito Público, a prestação *in natura*, devem os impetrantes estar premunidos contra a repetição do ato acusado de ilegal e abusivo.

6. Se a ilegalidade que violou e que ameaça embaraçar o livre exercício do mandato dos impetrantes emanar do Poder Legislativo, como acontece no caso em exame, em virtude do nosso ordenamento constitucional não se poderá excluir do Poder Judiciário a apreciação da referida lesão (Constituição federal, art. 141, § 4.º).

De sorte que o remédio cabível em tais casos é o mandado de segurança, mesmo que o ato ilegal tenha sido praticado pelo Poder Legislativo.

Já se decidiu, aliás, que "cabe mandado de segurança contra ato que impeça o livre exercício de cargo eletivo, apesar de emanado do Poder Legislativo" (*Revista dos Tribunais*, vol. 182-250).

À parte de qualquer indagação a respeito da natureza das Câmaras Municipais, se constituem em meras corporações administrativas ou Poder Político do Estado, é bom que se recorde que os atos praticados pela Mesa das corporações legislativas não são atos legislativos, embora oriundos de autoridades legislativas, mas administrativos, uma vez que a Mesa das Câmaras constitui um poder executivo, dessas corporações (Castro Nunes, ob. cit., pág. 141).

Mesmo em se tratando de atos políticos e desde que não constituem os *interna corporis* (que são infensos ao contrôle judicial) é possível a intervenção do Judiciário, máxime quando sejam violados direitos individuais e promanem das Mesas.

7. Assentado, pois, o cabimento do mandado de segurança no caso em julgamento, com a caracterização de todos os elementos integrantes, resta-nos concluir.

Ensina o já citado Castro Nunes que "a autoridade só pode ser compelida a cumprir o seu dever no tempo, na forma e mediante as condições traçadas pela lei" (pág. 131).

Quando os requerentes impetraram a medida, o ato ilegal praticado pela Presidência da Câmara já se havia esgo-

tado no momento mesmo em que ocorreu, daí têrmos salientado em nosso despacho de fls. que o presente remédio assumia um caráter preventivo.

Já vimos linhas acima que nada nos convence de que o ato impugnado não tornará a se repetir, pois, pelo menos, há uma possibilidade e isto já basta para que se previnam as conseqüências que poderão advir.

Ora, sendo certo que a medida impetrada não poderá ter aplicação no passado, pois a prestação é *in natura*, poderá e deverá o Judiciário abrigar os impetrantes, compelindo a autoridade coatora a cumprir o seu dever legal pelo modo, tempo e condições traçados na lei.

Daí o caráter preventivo que o mandado de segurança ora impetrado assumiu, a nosso ver.

Dá-se, pois, a segurança pedida para que a Presidência da Câmara cumpra a lei (e com ela o seu dever), nas futuras sessões, entregando as chaves do prédio onde funciona a Edilidade normalmente, a quem de direito, para que todos os vereadores possam livremente exercer o mandato para o qual foram eleitos, na ausência do Presidente.

8. Diante de todo o exposto, julgo procedente o pedido e concedo a segurança impetrada para os fins acima expostos, condenando o impetrado nas custas do processo.

Transitada esta em julgado extraiam-se as peças que o Ministério Público requerer, para os fins aludidos no parecer de fls.

Verifica-se, também, nestes autos, um excesso de prazo, imputável ao distribuidor da comarca, que levou 22 dias para distribuir a inicial.

Extraiam-se, pois, certidões do despacho inicial e dos têrmos de distribuição e registro (fls.), para o procedimento disciplinar cabível contra o aludido serventuário.

Nos têrmos do parágrafo único do art. 12 da Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951, recorro *ex officio* para a Superior Instância, sem prejuízo do recurso voluntário facultado às partes.

Publique-se, registre-se e intime-se, oficiando-se à autoridade coatora, nos têrmos e pela forma do art. 11 da mencionada Lei.

Guaíra, 26 de agôsto de 1957. — *Lair da Silva Loureiro.*