VEREADOR — CASSAÇÃO DE MANDATO — DECÔRO PARLAMENTAR

— A perda de mandato político tem pertinência com o direito eleitoral; cabe à lei federal regular a matéria.
— Interpretação da Lei n.º 211, *de* 1948.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Joaquim Galvão de França Pacheco Júnior *versus* Câmara Municipal de Itu
Agravo de petição n.º 83.659 — Relator: Sr. Desembargador VIEIRA NETO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição n.º 83.659, da comarca de Itu, em que é agravante Joaquim Galvão de França Pacheco Júnior, sendo agravada a Câmara Municipal de Itu: Acordam, em sessão da Segunda Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado, por votação unânime, negar provimento ao agravo.

O recorrente impetrou mandado de segurança contra a Resolução da Câmara Municipal de Itu, pela qual foi-lhe cassado o mandato de vereador, com fundamento no art. 48, § 2.º, da Constituição federal de 1946, combinado com o art. 1.º, *d*, da Lei federal n.º 211, de 7 de janeiro de 1948.

Alega o impetrante que a Resolução da Câmara é nula, pelas razões seguintes: 1.ª) a Comissão Especial de Inquérito compunha-se de cinco membros; o representante do P. S. P. afastou-se e tal fato foi levado ao conhecimento da Presidência, a fim de ser providenciada

a substituição, nos têrmos do art. 38, do Regimento Interno; no entanto, não se fêz a substituição e o parecer foi subscrito por apenas quatro membros; 2.ª) o inquérito foi remetido diretamente para a Comissão de Justiça e Redação, sem cumprimento do disposto no art. 71, do Regimento Interno; 3.ª) a defesa foi cerceada: *a*) porque a cópia do relatório do inquérito só lhe foi entregue três dias antes da sessão, sendo que dêsses dias, um era domingo e outro, feriado; *b*) em plenário, teve apenas 40 minutos para sua defesa, sendo-lhe negada a prorrogação pedida; 4.ª) a Câmara Municipal de Itu não pode cassar mandato de seus vereadores porque dispõe a Lei n.º 211 que a cassação de mandato será processada nos têrmos do Regimento Interno de cada Corpo Legislativo e o Regimento da Câmara de Itu é omisso quanto a tal matéria; 5.ª) foi injusta a Resolução, pois durante todo o tempo em que exerceu o mandato, teve como principal preocupação a preservação do decôro e dignidade da Câmara Municipal.

A Câmara Municipal, pela sua Presidência, prestou as informações de fls. Diz que o Regimento Interno não é omisso, como alega o impetrante, pois dispõe em seu art. 60, parágrafo único, que qualquer proposição atinente ao funcionamento e ao expediente da Câmara, deverá ser objeto de Projeto de Resolução. Os artigos seguintes disciplinam os trâmites a que deve atender qualquer projeto, tanto de lei, como de resolução. Se lacuna houvesse, diz ainda a Presidência, não estaria a Câmara impedida de salvaguardar o decôro, pois, de conformidade com o art. 157, do seu Regimento, as deliberações do Presidente ou da Câmara, interpretando o regimento, ou a respeito de casos não previstos nêle, serão anotadas para constituir precedentes que deverão ser observados.

A seguir, sustenta que a Comissão Especial não era necessária, pois os doze vereadores que tiveram a iniciativa da repulsa aos abusos do impetrante poderiam ter oferecido desde logo o Projeto de Resolução. Pediram, no entanto, a nomeação da Comissão Especial e o requerimento foi objeto de deliberação pela Câmara.

Informa, também, que o vereador Orestes Fausto Bonini não pediu dispensa da Comissão, mas tão-sòmente fôsse relevada sua ausência, tanto que compareceu e requereu durante a segunda e última reunião; foi só depois de concluída a tarefa, e quando restava apenas redigir o relatório, que pediu dispensa, nos têrmos do art. 19, § 2.º, do Regimento.

A propósito do prazo para a defesa, dizem as informações que a Comissão de Justiça e Redação julgou de bom alvitre conceder ao impetrante vista do processo na Secretaria, embora tal providência não fôsse necessária. Ao invés de produzir a defesa, preferiu pedir certidão do relatório, que lhe foi concedida com tempo de sobra para inteirar-se das acusações.

Relativamente ao mérito da Resolução, a Presidência consignou que a cassação do mandato resultou de uma série de abusos perpetrados pelo vereador, como se verifica do relatório da Comissão Especial.

Sôbre o pedido manifestou-se a Promotoria Pública, opinando pela concessão do mandado, porque o Regimento Interno é omisso quanto ao processo de cassação de mandato (*nulla justitia sine lege*), e ainda porque não foram asseguradas as garantias de defesa.

Pela sentença de fls., foi denegada a ordem.

Agravou o impetrante. O recurso foi regularmente processado.

A Procuradoria-Geral da Justiça requereu a juntada do Regimento Interno da Câmara Municipal de Itu. O pedido foi deferido pelo Relator.

Ao fazer a juntada dêsse documento, o impetrante fêz novas e alentadas considerações e juntou novos documentos, sôbre os quais não foi ouvida a parte contrária.

O parecer da Procuradoria-Geral da Justiça (fls.) foi no sentido de se conceder a ordem, por ter sido ilegal o ato da Câmara Municipal de Itu.

E' o relatório.

O presente processo oferece ensejo para o exame de diversas e interessantes questões de direito. A primeira delas, pela sua relevância, embora não abordada pelo impetrante, é a da inconstitucionalidade da Lei federal n.º 211, de 7 de janeiro de 1948.

O Dr. Heli Lopes Meireles, em sua excelente obra *Direito Municipal Brasileiro* (1957, Editôra *Revista dos Tribunais*), tratando do problema da cassação de mandatos pelas Câmaras Municipais, apresenta a seguinte nota: "Quanto aos vereadores paulistas, tem sido aplicada a Lei federal n.º 211, de 7 de janeiro de 1948, mas que, a nosso ver, é inconstitucional precisamente nessa parte, por ter invadido a competência estadual no dispor sôbre a cassação de mandatos de membros de corpos legislativos municipais, conforme temos sustentado em várias oportunidades" (vol. II/65).

Não é inconstitucional o texto indicado. A perda de mandato político é matéria que se entrosa intimamente com o direito eleitoral. E' assunto que interessa ao próprio regime democrático. Assim sendo, ao próprio legislador federal caberia traçar os limites aos legislativos estaduais. A Lei n.º 211, de 1948, mais não fêz do que limitar os casos de extinção de mandatos dos membros dos corpos legislativos, cerceando o âmbito dos poderes implícitos do Estado e do Município.

Aliás, a mesma lei tem sido invocada em diversos outros casos de cassação de mandato de vereador, já examinados pelos tribunais, sem que jamais haja sido posta em dúvida a sua constitucionalidade.

Entre os diversos casos de extinção de mandato legislativo, a Lei n.º 211 enumera a perda "nos casos dos §§ 1.º e 2.º do art. 48, da Constituição federal". Ora, como tais parágrafos dizem respeito aos deputados e senadores federais, poder-se-ia deduzir que não se previu, legalmente, a perda do mandato de deputados estaduais e de vereadores. Mas o argumento é superado prontamente, uma vez que a Constituição do Estado estabeleceu os mesmos motivos para os deputados e a Lei Orgânica dos Municípios, por sua vez, prevê a perda do mandato de vereador, no § 2.º do art. 29, introduzido pela Lei n.º 1.404, de 21 de dezembro de 1951.

O principal argumento aduzido pelo impetrante é que, pela lei federal, a cassação do mandato será feita nos têrmos do Regimento de cada Corpo Legislativo; como o Regimento da Câmara de Itu é omisso, segue-se que não há possibilidade de ser declarada a perda de mandato de seus vereadores.

A questão deve ser olhada por dois ângulos. Já se viu que a falta de decôro parlamentar é motivo previsto na Constituição, na lei federal, enfim no direito substantivo, como causa de perda de mandato legislativo. Aos Municípios também se permite tal declaração, desde que haja determinado *quorum*. Quanto ao processo, a lei determinou fôsse observado o disposto nos regimentos internos. E é êste segundo ângulo, o da matéria processual, que merece a atenção neste julgamento, pois a Procuradoria-Geral da Justiça desenvolveu seu parecer nesse sentido, sustentando que o Regimento da Câmara Municipal de Itu é omisso quanto à forma.

Não houve omissão no Regulamento Interno da Câmara de Itu, no que tange à matéria. Acêrca de decôro parlamentar, dispõe o Regimento em seus arts. 133, 136 e 146. Neste último dispositivo diz que se algum vereador, dentro do edifício da Câmara, cometer excesso que deva ter repressão, a Mesa conhecerá do fato, expondo-o à Casa, que deliberará a respeito em sessão secreta.

Dêsse dispositivo decorrem os seguintes requisitos:

a) no caso de falta de decôro, dentro do edifício, a Mesa deve conhecer do caso;

b) compete à Mesa expô-lo à Câmara;

c) a deliberação será em sessão secreta.

O dispositivo não exclui o conhecimento de outros fatos que importem em falta de decôro parlamentar, ocorridos fora do edifício da Câmara.

Pelo enunciado do art. 146, a repressão contra o vereador faltoso será através de uma "deliberação" da Câmara.

No parágrafo único do art. 68 ficou esclarecido que se consideram resoluções as deliberações atinentes ao funcionamento e expediente da Câmara Municipal e as que se referirem a recursos de atos do Presidente ou de Prefeito. Enfim, as manifestações da Câmara são exercidas ou pelas leis, ou, nas matérias que não sejam objeto de lei, pelas resoluções.

A cassação do mandato de vereador, em face do Regimento Interno, deverá ser processada sob a forma de Resolução. Requer-se, mais, pela Lei Estadual Orgânica dos Municípios, que seja aprovada por dois terços dos vereadores.

No caso, êsses requisitos foram observados. A perda do mandato se processou sob a forma de Resolução e foi votada pelo *quorum* legal.

Os vereadores que subscreveram o pedido de inquértio podiam, desde logo, oferecer o projeto de Resolução. No entanto, preferiram que a deliberação fôsse precedida de inquérito e parecer de uma comissão especial. Êsse foi o meio que encontraram para melhor assegurar a defesa do vereador indigitado como faltoso.

A Comissão especial foi nomeada de forma regimental. Realizou duas sessões e encerrou seus trabalhos oferecendo relatório. O representante do P. S. P. só pediu seu afastamento depois da segunda sessão. Não havia mister nomeação, pela Câmara, de um substituto só para assinatura do relatório.

Queixa-se o impetrante de que não teve tempo suficiente para o estudo do inquérito da Comissão especial, nem para se defender durante a sessão da Câmara. Não tem razão. O impetrante teve vista do processo — vista essa não estabelecida no Regimento, mas concedida por liberalidade — a partir do dia 3 de dezembro. No dia 4, pediu certidão do relatório. Obteve-a no dia 7. A sessão deliberativa realizou-se a 10, às 20 horas. Durante a sessão, teve ensejo de se manifestar e falou durante quarenta minutos. Não merece censura a sentença quando diz que foram observados os requisitos mínimos e que a defesa estêve assegurada.

Em acórdão da lavra do eminente Desembargador Mário Masagão, consignou-se que basta, para a cassação do mandato de vereador, nos têrmos da Lei n.º 211, art. 1.º, *d*, o voto de dois terços dos membros de sua Câmara, não havendo lei que estabeleça requisito especial para defesa do vereador em tal emergência (*Revista dos Tribunais*, vol. 186/748).

No presente caso observaram-se as seguintes formalidades:

a) representação de vereadores à Mesa;

b) constituição de Comissão especial, com representação dos partidos, inclusive daquele a que pertencia o vereador;

c) duas sessões dessa Comissão, que apresentou relatório;

d) remessa do inquérito à Comissão de Justiça;

e) vista especial ao vereador interessado;

f) fornecimento da certidão por êle pedida;

g) convocação antecipada da sessão da Câmara;

d) debates amplos do assunto.

Não se trata, no caso, de procedimento criminal, em que as fórmulas são rígidas em favor do acusado, mas de uma resolução de natureza política, de corpo legislativo. Não havia mister de outras formalidades.

Em outra decisão acêrca da mesma matéria, a egrégia Quinta Câmara, em acórdão subscrito pelo eminente Desembargador Alcides Faro, considerou ilegal a cassação de mandato de vereador, pela inobservância do Regimento Interno, sem que precedesse parecer emitido de comissão e sem tramitação regular. No presente caso, apresentaram-se relatório da comissão especial e parecer da

comissão permanente, e a tramitação foi perfeitamente regular.

À mingua de melhores argumentos, diz o recorrente que a segunda discussão se fêz em sessão extraordinária em dia que não podia ser realizada. Não se casa o argumento com a disposição regimental. As sessões extraordinárias podem ser realizadas em qualquer dia da semana ou mesmo em domingo.

O *quorum* de dois terços de vereadores é o elemento de segurança estabelecido pelo legislador estadual. A cassação determinada pelo *quorum* inferior ao previsto é nula. No caso, porém, foi observado o *quorum*. A votação se fêz sem qualquer defeito. Não pode ser levado em consideração o argumento de que a votação não se processou legalmente, só pelo fato de haver um lapso na ata da sessão, corrigido em tempo e de forma regular.

A doutrina e a jurisprudência são acordes em que as medidas políticas sujeitas à discrição de um dos poderes não podem ser censuradas pelo Judiciário, salvo quando tomadas com preterição formal (*Revista dos Tribunais*, vol. 215/298; *Arquivo Judiciário*, vols. 92/327, 90/395). As formalidades legais foram observadas no presente caso. No entanto, o impetrante alega que o mérito da cassação deve, também, ser apreciado porque teria havido excesso de poder por parte da Câmara Municipal.

O *détournement de pouvoir*, ou, como dizem os italianos, o *sviamento di potere*, tem sido considerado caso de anulação de ato discricionário. Segundo a lição de Fleiner, não apenas limitações extrínsecas, mas também certas limitações internas são impostas ao poder discricionário. Assim, à autoridade se proíbe expedir ordens por mero capricho, utilizando sua competência; ao exercer seu poder discricionário, não pode impor o seu arbítrio em cada caso particular, mas atender aos fatôres que a lei quer se tenham em consideração. Resolve êsse autor o *détournement de pouvoir* como uma exorbitância dos limites legais, isto é, como uma forma de incompetência.

Hauriou coloca o problema de outra maneira. Para êle, o *détournement de pouvoir* consiste no fato de uma autoridade administrativa, que pratica um ato de sua competência, observando as formalidades, não cometendo violação da lei, usar do seu poder para fins e em vista de motivos diferentes daqueles para os quais e em vista dos quais êste poder lhe foi conferido, isto é, diferentes daqueles que impõe a moralidade administrativa. "E' uma violação da boa-fé, porque a Administração deve agir de boa-fé, e isso faz parte de sua moral" (*Précis*, pág. 269).

Seabra Fagundes é de parecer que a atividades administrativa é condicionada pela lei à obtenção de determinados resultados e a Administração não pode dêles desviar, demandando resultados diversos dos visados pelo legislador. Assim, se a lei previu que o ato fôsse praticado visando a certa finalidade, mas a autoridade o praticou com finalidade diversa, houve uma burla da intenção legal. "A autoridade agiu contrariando o espírito da lei. Não importa que a diferente finalidade com que tenha agido seja lícita. Mesmo moralizada e justa, o ato será inválido, por divergir da orientação legal" (*Contrôle dos Atos Administrativos*, pág. 90).

Seja o abuso ou desvio de poder uma forma de incompetência, seja ilicitude por violação do princípio da boa-fé, seja ausência de autorização legal, por burla do seu espírito, sempre estará no gênero ilegalidade.

Ademais, a Lei n.º 1.533 determina a concessão de mandado de segurança sempre que alguém sofrer ou houver justo receio de sofrer violação de direito líquido e certo, por ato ilegal ou com abuso de poder.

Assim sendo, deve ser apreciada a alegação de abuso de poder feita pelo impetrante.

Teria a Câmara agido com "abuso de poder?" Isto é, teria feito uso de sua competência para fins diversos dos que a lei prevê? A Câmara está legal-

mente autorizada a decretar a perda de mandato do vereador que faltar com o decôro parlamentar. Mas, a lei não conceitua "decôro" parlamentar. Esta é uma expressão de sentido mais ou menos indeterminado e vago, apreciável em cada caso e segundo a "sensibilidade" de cada um.

Em caso semelhante, a egrégia Primeira Câmara dêste Tribunal, assim decidiu: "Não se pode verificar se o impetrado efetivamente praticou algum ato suscetível de ser reputado ofensivo do decôro da corporação a que pertencia. A esta e sòmente a esta é que cabe decidir a respeito, de acôrdo com a sua sensibilidade, vedada a intervenção de qualquer outro Poder no julgamento do magno assunto (*Revista dos Tribunais*, vol. 215/299).

No relatório da comissão especial ficou dito que o impetrante, além de injuriar autoridades, de ofender seus pares, usava de expressões tão cruas que nem sequer podiam figurar nos assentamentos das sessões. A Câmara, em sua sensibilidade, em seu juízo, entendeu que tal conduta importa em ofensa ao decôro.

Não se encontra, portanto, demonstrado de modo evidente o abuso de poder a que alude o recorrente. E o mandado de segurança sòmente poderia ser concedido se evidente a ilegalidade do ato.

Pelo exposto, nega-se provimento ao recurso, confirmando-se a decisão recorrida, pelos seus fundamentos.

Custas na forma da lei.

São Paulo, 10 de dezembro de 1957. — *Frederico Roberto*, Presidente com voto. — *Vieira Neto*, Relator. — *A. de Oliveira Lima*.