— Não tem legitimidade ativa para impetrar a ordem de segurança o vereador que não teve atingido, nem ameaçado, qualquer direito líquido e certo, limitando-se a alegar violações de regras do regimento interno, sem prova pré-constituída, na parte que cuida da elaboração de uma proposta de Lei Orgânica, para ser submetida ao Plenário, garantida aos vereadores ampla participação no processo legislativo, bem como assegurado também ao povo o direito de apresentar emendas.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Apelação Cível nº 5.481

Apelante: Presidente da Câmara Municipal de Rio das Ostras
Apelado: Hélio Sarzedas
Relator: Sr. Desembargador CARLOS ALBERTO DIREITO

Vistos, relatados e discutidos estes autos em que são partes as acima indicadas.

Acordam, por unanimidade, os Desembargadores da 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, preliminarmente, em não conhecer do recurso voluntário, e, feito o reexame necessário, em denegar a ordem, reformada a sentença.

E assim decidem, integrando neste o relatório de fls. 648/649, pelas razões que se seguem.

Preliminarmente, a Corte não conhece do recurso voluntário, eis que a autoridade apontada como coatora não tem legitimidade para recorrer, como já assentou o Colendo Supremo Tribunal Federal (RTJ 114/1.225). De fato, esta posição, combatida por *Hely Lopes Meirelles*, é a que está de acordo com a disciplina do mandado de segurança. No mesmo sentido, decidiu o Egrégio Órgão Especial ao julgar o Agravo Regimental nº 76/90 e o Agravo Regimental nº 83/90.

O que o impetrante impugna é a validade do processo de elaboração da Lei Orgânica porque descumprida a Resolução nº 06/93, que adotou o regimento interno para aquele fim. Indica violados os artigos 26 e seu § 2º, 28, 31, 32, 34, 37, §§ 3º e 5º. Para o impetrante a violação destas regras regimentais malferiu a pureza do processo legislativo. Por seu turno, as informações esclarecem que não houve qualquer recurso sobre a matéria, exercendo

ele diversos cargos nas comissões instituídas pela própria Resolução da Câmara que aponta atingida em vários de suas disposições sobre a tramitação da proposta de Lei Orgânica.

A primeira e fundamental questão é saber se o impetrante, na sua qualidade de Vereador, tem legitimação ativa para impetrar o *writ* destinado a reconhecer a invalidade *ex radice* do processo de elaboração da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras.

Como é de comum sabença, o mandado de segurança tem cabimento para proteger direito individual ou coletivo, líquido e certo, contra ato de autoridade praticado com ilegalidade ou abuso de poder.

Em fundado despacho, cuidando da polêmica questão do controle jurisdicional sobre o processo de formação das espécies normativas, sempre que houver possibilidade de lesão à ordem jurídico-constitucional, o eminente Ministro Celso de Mello entendeu que os titulares do poder de agir "hão de ser os próprios membros do Congresso Nacional, a quem se reconhece, como líquido e certo, o direito público subjetivo à correta observância da disciplina jurídico-constitucional regedora da formação das espécies normativas. O Parlamentar na sua condição de co-partícipe no procedimento de elaboração das normas estatais, dispõe da prerrogativa de impugnar o eventual descumprimento, pela instituição parlamentar, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam a validade jurídica". Para o ilustre Ministro do Colendo Supremo Tribunal Federal é o congressista que tem o "direito subjetivo de não ver submetida à apreciação parlamentar proposta de emenda supostamente vulneradora do núcleo irreformável de nosso ordenamento constitucional" (Mandado de Segurança nº 21.642-5 Distrito Federal, publicado no DJ de 03.02.93).

Poderia o impetrante agasalhar-se na cobertura que oferece com a lucidez habitual o eminente Ministro Celso de Mello?

A hipótese dos autos não cuida do controle de formação das espécies normativas no plano de eventual violação pela Câmara dos Vereadores, de cláusulas constitucionais que lhe condicionam a validade jurídica. O que neste processo se enfrenta é o cumprimento do regimento interno votado pela Câmara Municipal para o funcionamento da chamada Câmara Municipal Organizante, na parte que alcança a elaboração de proposta a ser apresentada ao Plenário, como base para a discussão e votação da Lei Orgânica Municipal. Tal proposta, nos termos do próprio regimento interno em questão nestes autos, poderá ser emendada, sendo certo que a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal Organizante ou o Relator Geral poderão apresentar "substitutivo da Anteproposta da Lei Orgânica" (artigos 41 e 42).

Ora, o impetrante, como vereador, está apto a participar, aí sim, da elaboração da Lei Orgânica do Município, nos termos assegurados, e com toda amplitude, pelo próprio regimento interno que pretende violado, na parte que cuida de uma dita anteproposta (sic), suscetível de ser alterada por inteiro no curso do processo de elaboração da própria Lei Orgânica, como previsto nos artigos 41 e seguintes do regimento interno. Onde, portanto, o direito individual líquido e certo do impetrante foi violado? Em que momento foi o impetrante impedido, por ato ilegal ou praticado com abuso de poder pela autoridade apontada como coatora, de exercer o mandato que lhe foi confiado pelo povo? Quais os atos violadores do direito líquido e certo do impetrante, no que concerne aos trabalhos da chamada Comissão Geral Organizante, sendo ele vice-presidente desta mesma Comissão? Foi o seu direito de votar e participar dos trabalhos da elaboração da dita anteproposta cerceado?

O magistério sempre lembrado de *Alfredo Buzaid* adverte que a "legitimidade para impetrar mandado de segurança cabe única e exclusivamente a quem tenha sofrido ameaça ou violação de seu direito individual". Para mestre *Buzaid*, "o parlamentar pela simples qualidade de representante do povo na Câmara, não tem legitimidade para impetrar mandado de segurança, argüindo a ilegalidade da votação, porque, nesse caso, o que impugna é a lei em tese; terá legitimidade se a lei lhe feriu ou ameaçou lesar direito individual próprio, que não se identifica como de exigir manifestação de determinado *quorum*, na votação do projeto, não observado pelo corpo

legislativo". (Do Mandado de Segurança, Saraiva, 1989, pp. 132/133).

O que se constata na impetração é a ausência de qualquer alegação de violação do direito líquido e certo do impetrante, mas, pura e simplesmente, a alegação, sem qualquer comprovação pré-constituída, é bom que seja este ponto destacado, de violação de regras do regimento interno sobre a apresentação de uma chamada anteproposta de Lei Orgânica para ser submetida à discussão e votação pelo Plenário da Câmara Municipal Organizante, com livre curso de emendas pelos vereadores, e até mesmo por populares (art. 40).

Vê-se, portanto, que, neste caso, sequer é necessário enfrentar a delicada e polêmica questão dos atos internos do corpo legislativo, tratada sempre com cuidado pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, assentada a jurisprudência sobre o descabimento do mandado de segurança "contra atos do Presidente das Casas Legislativas, com base em regimento interno delas, na condução do processo de feitura das leis" (RTJ 144/488).

Como visto, o impetrante não aponta na inicial nenhum ato concreto de violação de seu direito líquido e certo, que, de resto, não existe, fazendo alegações, sem qualquer comprovação pré-constituída, repita-se, sobre eventual descumprimento de regras regimentais para a elaboração de uma anteproposta de Lei Orgânica pela chamada Comissão Geral Organizante, da qual o impetrante é, segundo afirma, vice-presidente.

Sem direito líquido e certo violado ou ameaçado de violação não há legitimação ativa para a impetração da ordem de segurança. O simples fato de exercer um mandato político não confere ao titular legitimação ativa para impetrar a segurança contra eventual desrespeito a simples regras de procedimento fixadas pelo regimento interno, que não alcançam o direito líquido e certo de exercer em plenitude o mandato recebido do povo.

Destarte, a Corte, em reexame necessário, reforma a sentença para denegar a ordem de segurança.

Rio de Janeiro, 10 de maio de 1994

Desembargador Pedro Américo Rios Gonçalves, presidente c/voto Desembargador C.A. Menezes Direito, relator.