



CÂMARA MUNICIPAL DE VILHENA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

"Leis inúteis enfraquecem as leis necessárias" (O Espírito das Leis – Montesquieu)

Processo Legislativo n.: 262/2023

Proposição: Projeto de Decreto Legislativo n. 40/2023

Assunto: anula eleição da Mesa Diretora

Autoria: vereadores

ao(à) **Diretoria Legislativa**

PARECER JURÍDICO n. 142/2023

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO. RESPOSTA A QUESTIONAMENTOS DE ORDEM TÉCNICA E JURÍDICA. PROPOSIÇÃO DE ANULAÇÃO DA ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL. ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA É MANIFESTAÇÃO DO PODER POLÍTICO NAS SUAS DIMENSÕES ATIVA E PASSIVA. DIREITO FUNDAMENTAL AO VOTO. NÃO PASSÍVEL DE ANULAÇÃO POR ATO PRÓPRIO DO PODER LEGISLATIVO. REGRAS E POSTULADOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO NÃO APLICÁVEIS À HIPÓTESE. ATO DE GOVERNO COM REGIME JURÍDICO PRÓPRIO. MATÉRIA TRATADA NA PROPOSIÇÃO NÃO PARECE SER ASSUNTO PASSÍVEL DE DELIBERAÇÃO PELO PARLAMENTO MUNICIPAL. DECLARAÇÃO DA NULIDADE DO ATO DEVE SER SUBMETIDO AO PODER JUDICIÁRIO. REJEIÇÃO DA MATÉRIA PELA MESA DIRETORA É MEDIDA IMPERATIVA E OBRIGATÓRIA. ATOS DA MESA DIRETORA DEVEM SER PRATICADOS DE FORMA COLEGIADA.



CÂMARA MUNICIPAL DE VILHENA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

1.0) RELATÓRIO

1. Trata-se de processo legislativo contendo o Projeto de Decreto Legislativo n. 262/2023, subscrito pelos Vereadores **DHONATAN PAGANI, NICA CABO JOÃO, PEDRINHO SANCHES, SARGENTO DAMASSA, TONINHO GONÇALVES, WILSON TABALIPA, ZÉ DUDA, ZECA DA DISCOLÂNDIA e ZEZINHO DA DISÁGUA**, que dispõe sobre *a anulação da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores do Município de Vilhena para o 2º Biênio (2023-2024) da 10ª Legislatura, deliberada na 4ª Sessão Ordinária realizada em 2 de março de 2021.*

2. Anexo ao Projeto de Decreto Legislativo (fls. 02/03), consta a Justificativa (fls. 04/06) e o Requerimento de pedido de urgência n. 39/2023 (fls. 07/08). Outrossim, consta nos autos Certidão emitida pelo Vereador Presidente (fl. 09), o Memorando n. 034/2023/DL/CVMV subscrito pela Vereadora NICA CABO JOÃO (fl. 10), o Despacho n. 01 da Diretoria Legislativa (fl. 11) e cópia dos Editais de Convocação para sessão extraordinária n. 11 e 12 (fls. 12/13).

3. Em seguida, os autos foram remetidos a esta Procuradoria Legislativa (fl. 11), tendo o feito sido distribuído a este Procurador para análise e manifestação (fl. 14) e tendo o ora subscritor exarado o Despacho n. 03 ao Vereador Presidente, solicitando manifestação (fl. 15). Após, o Vereador Presidente manifestou-se nos autos e devolveu o feito a esta Procuradoria Legislativa para análise (fl. 16).

2.0) RATIFICAÇÃO DO PEDIDO DE PARECER PELO VEREADOR PRESIDENTE

4. Primeiramente, peço vênias para consignar que este parecer está sendo emitido tendo em vista a manifestação do Vereador Presidente à fl. 16, ratificando a solicitação de manifestação jurídica formulada pelo Diretor Legislativo à fl. 11.

5. Entendo salutar essa manifestação do Vereador Presidente em razão do contido no artigo 25, inciso II, do Regimento Interno, que dispõe que compete privativamente ao Vereador Presidente dirigir, executar e disciplinar os trabalhos legislativos e administrativos.

6. Dito isso, passo à emissão deste parecer jurídico, em cumprimento à ordem superior hierárquica e em atenção aos deveres funcionais deste Procurador previstos na Lei Municipal n. 5.796/2022, bem ainda em atenção ao disposto no artigo 52, § 8º, do Regimento Interno desta Câmara de Vereadores.



CÂMARA MUNICIPAL DE VILHENA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

3.0) MÉRITO

3.1) Questionamentos

7. Está sendo solicitada a emissão de parecer no sentido de que este departamento jurídico responda ao seguinte:

“1. A matéria apresentada no Projeto de Decreto Legislativo nº 40/2023 é de competência deliberativa da Câmara de Vereadores?”

2. Caso o item 1 receba resposta negativa, a aceitação da matéria, pela Mesa Diretora, seria opcional ou obrigatória, nos termos do inciso I do artigo 109 do Regimento Interno?”

3. O Ato formal de não aceitação da Matéria, no dispositivo legal citado acima, deve ser assinado por todos os membros da Mesa Diretora?”

8. No mais, segue a manifestação deste subscritor nos itens abaixo.

3.2) Resposta ao questionamento 1

9. Versa o Projeto de Decreto Legislativo n. 040/2023 sobre a anulação da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores do Município de Vilhena para o 2º Biênio (2023-2024) da 10ª Legislatura, deliberada na 4ª Sessão Ordinária realizada em 2 de março de 2021.

10. Questiona-se se essa matéria é ou não de competência deliberativa da Câmara de Vereadores, mesmo porque, conforme se infere da manifestação de fl. 09, no entender do Vereador Presidente essa matéria não pode ser deliberada pelo Parlamento Municipal, eis que tal pretensão legislativa (anulação da Mesa Diretora) não consta no rol do artigo 35 do Regimento Interno, que versa sobre os assuntos acerca dos quais compete ao Plenário deliberar e votar.

11. A resposta a tal questionamento demandaria uma análise pontual do Regimento Interno, isto é, do dispositivo que versa sobre o que pode ou não ser objeto de deliberação do Parlamento Municipal (art. 35, RI), bem como do artigo que trata sobre as matérias que podem ser objeto de decreto legislativo (art. 121, RI), dando-se ênfase à presença ou não de um rol taxativo em tais dispositivos.



CÂMARA MUNICIPAL DE VILHENA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

12. Demais disso, peço vênia para apresentar um entendimento que, a meu ver, torna essa específica discussão — sobre a taxatividade ou não desses dispositivos regimentais — despicienda neste parecer jurídico, motivo pelo qual deixarei de adentrar nesse campo de interpretação regimental.

13. Em cumprimento às minhas atribuições funcionais estabelecidas na Lei Municipal n. 5.796/2022¹, e, desde logo, mantendo o mais profundo respeito aos subscritores do projeto de decreto legislativo, entendo que essa matéria legislativa (declaração de nulidade da Mesa Diretora) não deve ser deliberada pelo Parlamento Municipal.

14. A meu ver, muito embora se possa identificar uma possível nulidade na eleição do referido corpo diretivo (por suposta violação do princípio da proporcionalidade partidária previsto no art. 58, §1º, CF, discussão esta que, ressalto, não está sendo objeto deste parecer jurídico), não vejo juridicamente possível a edição de um ato normativo interno visando tal declaração de nulidade.

15. É que, ao menos no meu sentir, a eleição da Mesa Diretora foi fruto do exercício do direito ao voto, um direito fundamental que representa a manifestação soberana e desembaraçada do poder político estatal e popular, no caso, materializado na suas dimensões passiva (daqueles que se candidataram) e ativa (daqueles que votaram) no processo de escolha dos membros do corpo diretivo da Câmara Municipal. Nesse sentido, a anulação de tal eleição, por ato do próprio Parlamento, a meu ver, representaria uma ofensa a tal direito, em violação ao princípio democrático e republicano plasmado nos artigos 1º, p.ún., e 14 da Constituição Federal. Daí porque, nesse passo, avançando nessa análise jurídica, entendo que a proposição padece de um vício material de constitucionalidade.

16. Insisto em ressaltar que este parecer não se imiscui na discussão acerca da ocorrência ou não de violação do princípio da proporcionalidade partidária na eleição da Mesa Diretora — Biênio 2023-2024, de 21 de março de 2021 — mas atém-se ao teor do questionamento quanto à pertinência ou não da discussão dessa matéria no seio do Parlamento Municipal. Nesse contexto, peço vênia para observar que na parte introdutória da proposição legislativa constam alguns considerandos por meio dos quais se busca enfatizar a conveniência e a oportunidade na deliberação da matéria por esta Casa de Leis.

¹ Prestar assistência na solução de questões jurídicas, no preparo e na redação de despachos e atos diversos para assegurar fundamentos jurídicos nas decisões superiores; Prestar assistência jurídica em nível de supervisão e coordenação, oferecer orientação normativa para assegurar o cumprimento de leis, decretos e regulamentos;



CÂMARA MUNICIPAL DE VILHENA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

17. Do teor de tais considerações, chama-me a atenção a aplicação do princípio da autotutela administrativa, como fundamento para a declaração da nulidade da eleição da Mesa Diretora, em especial o contido nas Súmulas 346² e 473³ do STF e no artigo 53 da Lei n. 9.784/1999⁴. Nesse ponto, e mais uma vez manifestando o meu mais ínsito respeito a todos os nobres Edis subscritores do projeto, por mero apego ao debate jurídico, entendo não ser o caso de se importar tal princípio de Direito Administrativo para o bojo de uma discussão de ordem política e governamental, como é o caso em comento.

18. Fato é que a escolha da Mesa Diretora é um processo político e democrático que se materializada por um regime jurídico próprio, no caso, de ordem Constitucional, e nessa especificidade (escolha democrática e republicana dos membros da mesa diretiva, por meio do exercício do direito político, nas dimensões ativa e passiva) não se articula com os postulados do Direito Administrativo. Esse é um conceito básico de Direito, a saber, que as instâncias da ciência jurídica são independentes umas das outras, salvo quando útil à preservação da higidez e organicidade do ordenamento jurídico como um todo, em especial diante da necessidade de proteção dos direitos e garantias individuais e dos postulados mais caros do Estado Democrático de Direito.

19. Não quero dizer com esses argumentos que é inaplicável o instituto da autotutela no bojo dos processos legislativos, sobretudo quanto à revisão de atos ordinatórios praticados nesses feitos legislativos — onde muitos atos não dependem do exercício do direito fundamental do voto. Todavia, não se pode importar preceitos próprios e peculiares do Direito Administrativo com vistas à anulação de um ato político e de governo, qual seja, a eleição da Mesa Diretora, fruto da manifestação soberana do direito fundamental e democrático do voto, no caso exercido pelo Plenário deste próprio Parlamento. Nesse ponto, ênfase, com a mais devida vênua, que conceber a eleição da Mesa Diretora como “ato administrativo”, passível de anulação pela simples aplicação de regras do processo administrativo e demais postulados do Direito Administrativo, é desvirtuar sua natureza de ato político e de governo, que tem sua base anulatória em regime próprio, no caso, de Direito Constitucional.

² S. 346, STF. A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

³ S. 473, STF. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

⁴ Art. 53, L. 9784/99. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.



CÂMARA MUNICIPAL DE VILHENA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

20. Ainda por apego a esse debate, é importante ressaltar que, mesmo em se admitindo a aplicação das regras e princípios de Direito Administrativo para se anular o ato de eleição da Mesa Diretora, não se pode perder de vista — e mais uma vez enfatizando tratar-se de um preceito comezinho de Direito — que toda a declaração da nulidade de ato administrativo pressupõe o contraditório e a ampla defesa, ante o comando inserto no artigo 5º, inc. LV, da Constituição Federal. Nesse sentido:

“A anulação do ato administrativo pressupõe, necessariamente, a obediência aos princípios da ampla defesa e do contraditório” (Curso de direito administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020.p. 526).

“A anulação feita pela própria Administração independe de provocação do interessado uma vez que, estando vinculada ao princípio da legalidade, ela tem o poder-dever de zelar pela sua observância. No entanto, vai-se firmando o entendimento de que a anulação do ato administrativo, quando afete interesses ou direitos de terceiros, deve ser precedida do contraditório, por força do artigo 5º, LV, da Constituição” (Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.p. 211).

21. Sendo assim, e conquanto estejamos diante da declaração de anulação de um ato praticado pela Câmara Municipal, certo é que se deve assegurar aos prejudicados o contraditório e a ampla defesa, eis que o direito destes restará afetado. No caso, parece-me que poderão restar prejudicados no seu direito — no caso, o direito ao voto, quando da escolha dos membros da Mesa Diretora — os Edis que não subscreverem o projeto de decreto legislativo. Logo, em respeito à lógica da aplicação desses comandos de Direito Administrativo, deve-se assegurar, dentro de um ciclo de coerência e razoabilidade jurídica, o contraditório e a ampla defesa aos parlamentares que experimentarão a perda da eficácia de seus votos na escolha da mesa diretiva da Câmara Municipal.

22. Dito isso, em resposta ao item 1 do questionamento, com base nos argumentos acima apresentados, entendo que, de fato, a matéria tratada no projeto de decreto legislativo não parece ser assunto passível de deliberação pelo Parlamento Municipal, isso nos moldes como se propõe, ou seja, através de uma proposição que visa à declaração da anulação da Mesa Diretora, num exercício de aplicação de regras do Direito Administrativo, no meu entender, inaplicáveis para a hipótese, e mesmo que aplicáveis, sem observância aos ditames do contraditório e da ampla defesa. Nesse caso, finalizando o raciocínio aqui apresentado, entendo que tal demanda dever ser levada à discussão do Poder Judiciário, por meio de medida própria e ordinária visando tal declaração de nulidade, em respeito a todos os postulados e direitos fundamentais aqui mencionados.



CÂMARA MUNICIPAL DE VILHENA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

23. Por oportuno, cito o seguinte julgado (a fim de demonstrar que tais discussões — nulidade ou não de eleição de Mesa Diretora do Parlamento — devem ser dirimidas pelo Poder Judiciário):

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA E DAS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DO PRESIDENTE DA CÂMARA. ABERTURA DA SESSÃO PLENÁRIA PELO SEGUNDO VEREADOR MAIS IDOSO, QUE OPTOU POR ENCERRAR O ATO SEM REALIZAR A ELEIÇÃO, EM SOLIDARIEDADE AO EDIL AUSENTE. CIRCUNSTÂNCIA QUE NÃO AUTORIZAVA, POR SI SÓ, O ADIAMENTO DA SESSÃO. PERMANÊNCIA NO PLENÁRIO DA MAIORIA ABSOLUTA DOS MEMBROS DA CÂMARA. REABERTURA DA SESSÃO PELO TERCEIRO VEREADOR MAIS IDOSO, NOS TERMOS DO ART. 35 DO REGIMENTO INTERNO, QUE LEVOU A EFEITO A ELEIÇÃO DA MESA, CONVIDANDO A DELA PARTICIPAR OS VEREADORES DO PMDB, AINDA PRESENTES NA CÂMARA MUNICIPAL. ABSTENÇÃO DOS EDIS EM TOMAR PARTE NO PLEITO, DEIXANDO, TAMBÉM, SEM JUSTIFICATIVA, DE COMPARECER À ESCOLHA DOS INTEGRANTES DAS COMISSÕES PERMANENTES. ÔNUS DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE VOTAR E DE SE CANDIDATAR QUE LHES COMPETIA. RESULTADO DA ELEIÇÃO DESFAVORÁVEL À LEGENDA QUE NÃO AUTORIZA, POR SI SÓ, A SUA ANULAÇÃO, SOB O ARGUMENTO DE QUE FOI VIOLADO O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE DOS PARTIDOS. REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL ASSEGURADA TÃO-SOMENTE A QUEM A RECLAMA OPORTUNAMENTE NA SESSÃO PLENÁRIA DE ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA E DAS COMISSÕES. PROCEDIMENTO LEGISLATIVO QUE OBSERVOU O REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DE VEREADORES SE NÃO VIOLOU O § 1º DO ART. 58 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA QUE CONFIRMOU O RESULTADO DAS ELEIÇÕES. RECURSO DESPROVIDO. O artigo 58, § 1º, da Constituição Federal, assegura aos partidos políticos o direito à representação proporcional nas casas legislativas. Mas, para exercê-lo, é necessário que os parlamentares participem ativamente do processo legislativo, sob pena de não serem amparados quando, abstendo-se do direito de votar e de se candidatar, permitiram o prevalectimento da vontade dos demais membros da casa, que, isoladamente, compunham a maioria absoluta exigida para a realização da eleição, nos termos do seu regimento interno (TJ/SC, MS 521766 SC2008.052176-6, j. 22/01/2009).

3.2) Resposta ao questionamento 2

24. Em resposta ao questionamento 2, consigno que, por dedução lógica, em não se visualizando tratar-se de matéria deliberativa da Câmara de Vereadores, por óbvio, cabe a sua rejeição pela Mesa Diretora, sendo, a meu ver, medida imperativa e obrigatória.



CÂMARA MUNICIPAL DE VILHENA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

3.3) Resposta ao questionamento 3

25. Em resposta ao questionamento 3, entendo que, a meu ver, quando o Regimento Interno faz referência à “Mesa Diretora”, como órgão interno dotado da competência para a prática de determinados atos, significa dizer que esses atos devem ser praticados de forma colegiada, ou seja, por todos os membros e conjuntamente, salvo justa impossibilidade ou impedimento legal ou regimental, identificados caso a caso.

3.0) CONCLUSÃO

26. Desde já reiterando, mais uma e derradeira vez, o mais profundo respeito aos nobres subscritores do Projeto de Decreto Legislativo n. 40/2023, porém com base nos argumentos acima expostos, no exercício de minhas atribuições funcionais e profissionais, nos termos da Lei Municipal n. 5.796/2022, da Lei Complementar n. 007/1996 (Estatuto dos Servidores de Vilhena) e da Lei Federal n. 8.906/1994 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil), exaro parecer no seguinte sentido:

I. QUANTO AO QUESTIONAMENTO 1: a matéria tratada no projeto de decreto legislativo não parece ser assunto passível de deliberação pelo Parlamento Municipal, devendo ser levada à discussão perante o Poder Judiciário.

II. QUANTO AO QUESTIONAMENTO 2: a rejeição da matéria pela Mesa Diretora é medida imperativa e obrigatória.

III. QUANTO AO QUESTIONAMENTO 3: os atos da Mesa Diretora devem ser praticados de forma colegiada, ou seja, por todos os membros e conjuntamente, salvo justa impossibilidade ou impedimento legal ou regimental, identificados caso a caso.

27. É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores de Vilhena, 17 de novembro de 2023.

GÜNTHER SCHULZ
PROCURADOR DA CÂMARA MUNICIPAL
OAB/RO 10.345