



Número: **7012738-30.2024.8.22.0014**

Classe: **APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA**
Órgão julgador colegiado: **1ª Câmara Especial**
Órgão julgador: **Gabinete Des. Daniel Ribeiro Lagos**
Última distribuição : **01/08/2025**
Valor da causa: **R\$ 5.000,00**
Processo referência: **7012738-30.2024.8.22.0014**
Assuntos: **Abuso de Poder**
Juízo 100% Digital? **NÃO**
Segredo de justiça? **SIM**
Justiça gratuita? **NÃO**
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
EXMO. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VILHENA/RO (APELANTE)			
MUNICIPIO DE VILHENA (APELANTE)			
EVERALDO OLIVEIRA RIBEIRO (APELADO)		JORGE AUGUSTO PAGLIOSA ULKOWSKI (ADVOGADO)	
CAMARA DE VEREADORES DO MUNICIPIO DE VILHENA (TERCEIRO INTERESSADO)		GUNTHER SCHULZ (ADVOGADO)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
36523 280	14/09/2026 12:23	ACÃRDÃO	ACÓRDÃO



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Tribunal de Justiça de Rondônia

Gabinete Des. Daniel Ribeiro Lagos

Rua José Camacho, nº 585, Bairro Olaria, CEP 76801-330, Porto Velho, - de 480/481 a 859/860

Número do processo: 7012738-30.2024.8.22.0014

Classe: Apelação / Remessa Necessária

Polo Ativo: E. P. D. M. D. V., P. D. M. D. V.

ADVOGADOS DOS APELANTES: JORGE AUGUSTO PAGLIOSA ULKOWSKI, OAB nº RO1458A, PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE VILHENA

Polo Passivo: E. O. R.

APELADO SEM ADVOGADO(S)

RELATÓRIO

PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VILHENA e o MUNICÍPIO DE VILHENA recorrem da sentença que concedeu a segurança, no mandado impetrado por EVERALDO OLIVEIRA RIBEIRO, e, declarou, em controle difuso, a inconstitucionalidade incidental do art. 1º da Lei Municipal n. 6.417/2024, a alterar os §§ 1º e 2º do art. 81 da Lei Municipal n. 5.025/2018.

Consta que o impetrante, como Presidente do Sindsul e do Conselho Administrativo e Financeiro do Instituto de Previdência Municipal de Vilhena (IPMV), impetrou o mandado porque o Prefeito encaminhou à Câmara Municipal o Projeto de Lei n. 7.065/2024, com o fim de reestruturar o Regime Próprio de Previdência Social e o IPMV, suprimindo a gestão democrática do Instituto ao substituir a eleição direta e secreta da diretoria pela livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Executivo, sem consulta prévia aos servidores, em alegada violação ao art. 101 da Lei Municipal nº 5.025/2018, ao art. 198, § 2º, da Lei Complementar nº 007/1996 e à Lei Orgânica do Município.

Em suas razões recursais, os apelantes suscitam, preliminarmente, a ilegitimidade ativa do impetrante, argumentando que apenas parlamentares detêm legitimidade para impetrar mandado de segurança contra o processo legislativo. Alegam a perda superveniente do objeto da ação, haja vista que o Projeto de Lei n. 7.065/2024 foi



regularmente votado, sancionado e convertido na Lei Municipal n. 6.417/2024. Invocam, ainda, a incidência da Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal, defendendo a inadequação da via eleita para impugnar lei em tese, circunstância referendada no Agravo de Instrumento n. 0819022-85.2024.8.22.0000. No mérito, asseveram que o parâmetro de controle utilizado na sentença (art. 147-B, § 2º, da Lei Orgânica) teve seus parágrafos revogados pela Emenda à LOM nº 63/2025; que o art. 101 da Lei n. 5.025/2018 foi revogado pela própria Lei n. 6.417/2024; e que eventual exigência de eleição violaria a iniciativa privativa do Chefe do Executivo (art. 61, § 1º, da CF). Defendem, por fim, a inexistência de hierarquia entre lei complementar e lei ordinária. Pedem o provimento do recurso para reformar a sentença e extinguir o processo, denegando-se a ordem.

O prazo para contrarrazões decorreu sem manifestação.

A Procuradoria-Geral de Justiça opinou pelo conhecimento do recurso, pelo acolhimento da preliminar de ilegitimidade ativa; e, no mérito, pelo seu provimento. Registra-se que, em primeira instância, o Ministério Público já havia se manifestado pela extinção do feito ante a perda do objeto e a inadequação da via eleita.

É a síntese do ocorrido nos autos.

VOTO

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

O recurso preenche os requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade, dele conheço, pois. O recurso preenche os pressupostos de admissibilidade, razão pela qual dele conheço. A controvérsia devolvida a esta Corte pode ser solucionada em sede preliminar, porquanto diz respeito à evidente inadequação da via eleita e à perda superveniente do objeto do mandamus.

Inicialmente, constata-se a perda superveniente do objeto no que tange ao pedido principal. A impetração buscava, originariamente, paralisar a tramitação do Projeto de Lei n. 7.065/2024. Todavia, no curso do processo legislativo, a proposição foi regularmente aprovada pela Câmara Municipal, sancionada pelo Chefe do Poder Executivo e convertida na Lei Municipal n. 6.417/2024. Consumada a atividade legislativa, desaparece o interesse processual voltado a suspender a tramitação do projeto.



O Superior Tribunal de Justiça orienta que a conversão do projeto em norma jurídica esvazia a pretensão mandamental, obstando que a via estreita do mandado de segurança seja utilizada para exercer o controle transverso de constitucionalidade de uma lei já perfectibilizada:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPETRAÇÃO CONTRA PROJETO DE LEI CONVERTIDO EM NORMA JURÍDICA. REFORMA DA PREVIDÊNCIA PAULISTA. CONTROLE TRANSVERSO DE CONSTITUCIONALIDADE NA VIA MANDAMENTAL. IMPOSSIBILIDADE. PERDA DE OBJETO. RECURSO ORDINÁRIO DESPROVIDO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. O Supremo Tribunal Federal, em juízo vinculante, ressaltou a possibilidade de controle concentrado de constitucionalidade dos vícios procedimentais do processo legislativo em ação direta (Tema n. 1.120/STF). 2. A conversão do projeto de lei atacado na via mandamental em norma jurídica conduz à perda de objeto da impetração, sob pena de controle transverso de constitucionalidade de lei em tese na ação mandamental. 3. Agravo interno desprovido. (STJ - AgInt no RMS: 64865 SP 2020/0274810-9, Relator: Ministro AFRÂNIO VILELA, Data de Julgamento: 12/02/2025, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJEN 19/02/2025) Nesse contexto, remanesce à análise tão somente o pedido subsidiário formulado pelo impetrante, a declaração incidental de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 6.417/2024. É justamente nesse ponto que sobressai, de maneira incontornável, a inadequação da via eleita. Nos termos do art. 5º, inciso LXIX, da Carta Federal, o mandado de segurança destina-se à tutela de direito líquido e certo violado ou ameaçado por ato de autoridade. Pressupõe, portanto, a ocorrência de ato concreto e individualizado que produza lesão à esfera jurídica do impetrante. A Suprema Corte consolidou o entendimento, Súmula n. 266, de que "Não cabe mandado de segurança contra lei em tese", aplicável para obstar a utilização do mandamus contra atos normativos dotados de generalidade e abstração, diretriz essa endossada em seus julgados recentes: EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. RESOLUÇÃO CNJ Nº 531, DE 14/11/2023, A QUAL INSTITUIU EXAME NACIONAL DA MAGISTRATURA (ENAM). ATO COM CARÁTER NORMATIVO GENÉRICO E ABSTRATO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO Nº 266 DA SÚMULA DO STF. INVIABILIDADE DA IMPETRAÇÃO. MULTA POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ: REDUÇÃO DO VALOR. 1. O ato impugnado neste mandado de segurança, por ter caráter normativo e ser dotado de generalidade e abstração, não se caracteriza como objeto passível de questionamento em sede de mandado de segurança. Precedentes. 2. Providência que esbarra no enunciado nº 266 da Súmula desta Suprema Corte, no qual assentado



que “não cabe mandado de segurança contra lei em tese”. 3. Mantida a aplicação da multa por litigância de má-fé, ante a inobservância do dever de lealdade processual por parte do ora agravante, nos termos do art. 80, inc. VI, e do art. 81 do CPC, a qual, todavia, é reduzida para o valor correspondente a 01 (um) salário mínimo. 4. Agravo parcialmente provido. (STF - MS: 39533 DF, Relator: Min. ANDRÉ MENDONÇA, Data de Julgamento: 07/08/2024, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-08-2024 PUBLIC 13-08-2024) Malgrado se admita, de forma incidental (incidenter tantum), o controle de constitucionalidade no mandado de segurança, exige-se que a norma tenha sido aplicada mediante um ato concreto de autoridade, de sorte que a inconstitucionalidade configure verdadeira causa de pedir (fundamento) para afastar o ato coator lesivo. Com efeito, o que o ordenamento repele de forma peremptória é a formulação de pedido autônomo de declaração de inconstitucionalidade em face da lei em si, transmutando a ação mandamental em inadmissível sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade. Acompanhando idêntica linha de raciocínio, o Superior Tribunal de Justiça reafirma a incidência do verbete sumular sempre que a pretensão mandamental se volta abstratamente contra o regramento normativo, desprovida de contornos concretos de aplicação: TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. TAXAS MUNICIPAIS. IMPETRAÇÃO CONTRA LEI EM TESE. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 266/STF. I - Na origem, trata-se de mandado de segurança coletivo preventivo, com objetivo de declarar a inconstitucionalidade incidental de dispositivos do Código Tributário Municipal, tendo em vista a ilegalidade da cobrança de taxas. Na sentença, julgou-se extinta a ação, sem resolução do mérito, diante da inadequação da via eleita. No Tribunal a quo, a apelação interposta foi improvida pelo Tribunal de origem. II - No caso dos autos, a pretensão é de que a municipalidade não realize o lançamento de taxas previstas no Código Tributário Municipal diante de suposta inconstitucionalidade da norma, de forma abstrata e geral. III - O Supremo Tribunal Federal entende que não cabe mandado de segurança contra lei em tese, nos termos da Súmula n. 266 da excelsa Corte. IV - Da mesma forma, esta Corte Superior, no REsp n. 1.119.872 (Tema n. 430), sob a sistemática dos recursos repetitivos, decidiu que: “no pertinente a impetração de ação mandamental contra lei em tese, a jurisprudência desta Corte Superior embora reconheça a possibilidade de mandado de segurança invocar a inconstitucionalidade da norma como fundamento para o pedido, não admite que a declaração de inconstitucionalidade, constitua, ela própria, pedido autônomo.” Precedentes: RMS n. 54.823/PB, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 26/5/2020, DJe de 5/6/2020; AgInt no MS n. 24.340/DF, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Seção, julgado em 24/4/2024, DJe de 26/4/2024; AgInt no RMS n. 68.977/PR, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 26/2/2024, DJe de 29/2/2024. V - Agravo interno improvido. (STJ - AgInt no AREsp: 2484101 GO 2023/0376748-9, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento:



02/09/2024, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 04/09/2024)

No caso, conquanto o impetrante tenha rotulado o seu requerimento como "declaração incidental", a leitura da exordial deixa claro que a invalidação abstrata da nova Lei Municipal n. 6.417/2024 constitui o próprio objetivo central da lide. Não foi sequer apontado ato administrativo concreto e específico — a exemplo de uma nomeação ou exoneração perpetrada com esteio na nova legislação — apto a ofender, individualmente, o direito líquido e certo do impetrante. A pretensa ofensa deflui diretamente da mera existência e vigência da norma, cuja extirpação do ordenamento municipal consubstancia o resultado útil da impetração.

Nesse contexto, tratando-se de pretensão manifestamente incompatível com a natureza da ação mandamental, impõe-se aplicar as regras extintivas. Esta exata compreensão já havia sido externada por esta 1ª Câmara Especial ao apreciar o Agravo de Instrumento nº 0819022-85.2024.8.22.0000, interposto na origem destes autos, e foi corretamente corroborada nos pareceres emitidos pelo Ministério Público em ambas as instâncias jurisdicionais, de modo que o provimento pretendido esbarraria no óbice da inadequação da via e na ausência de interesse de agir decorrente da conversão do projeto legislativo em lei, convergindo, pois, à extinção do feito sem adentrar ao mérito da legalidade das normas.

Posto isso, dou provimento ao recurso para reformar integralmente a sentença e extinguir o processo sem resolução do mérito, com fulcro no art. 485, inciso VI, do Código de Processo Civil, reconhecendo a inadequação da via eleita e a perda superveniente do objeto. Sem condenação em custas processuais e honorários advocatícios, na forma da Súmula 512 do STF e do art. 25 da Lei nº 12.016/2009.

É como voto.

Desembargador Gilberto Barbosa

Acompanho

Juiz Ilisir Bueno Rodrigues

Acompanho



EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI CONVERTIDO EM LEI. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO AUTÔNOMO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. SÚMULA 266 DO STF. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. RECURSO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta pelo Prefeito do Município de Vilhena e pelo Município de Vilhena contra sentença que concedeu a segurança em mandado de segurança e declarou, em controle difuso, a inconstitucionalidade incidental do art. 1º da Lei Municipal n. 6.417/2024, que alterou os §§ 1º e 2º do art. 81 da Lei Municipal n. 5.025/2018. A impetração objetivava impedir a tramitação de projeto de lei que modificava a forma de escolha da diretoria do Instituto de Previdência Municipal e, subsidiariamente, obter a declaração incidental de inconstitucionalidade da norma posteriormente editada.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

1. Há duas questões em discussão: (i) definir se a conversão do Projeto de Lei n. 7.065/2024 na Lei Municipal n. 6.417/2024 acarreta a perda superveniente do objeto do mandado de segurança; e (ii) estabelecer se é admissível, em mandado de segurança, formular pedido autônomo de declaração incidental de inconstitucionalidade de lei em tese, desacompanhado de ato concreto de aplicação da norma.

III. RAZÕES DE DECIDIR

1. A conversão do projeto de lei em norma jurídica elimina o interesse processual voltado à suspensão da tramitação legislativa, configurando perda superveniente do objeto do mandado de segurança.
2. O mandado de segurança exige a existência de ato concreto de autoridade que viole ou ameace direito líquido e certo, não se prestando ao controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo.



3. O controle incidental de constitucionalidade é admissível no mandado de segurança apenas quando a inconstitucionalidade da norma constitui fundamento para afastar ato concreto de aplicação, e não o próprio objeto da demanda.
4. A formulação de pedido autônomo de declaração de inconstitucionalidade de lei em tese transforma o mandado de segurança em sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, incidindo o óbice da Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal.
5. A ausência de demonstração de ato administrativo concreto praticado com fundamento na Lei Municipal n. 6.417/2024 evidencia a inadequação da via eleita e impõe a extinção do processo sem resolução do mérito.

IV. DISPOSITIVO E TESE

1. **Recurso provido. Processo extinto sem resolução do mérito.**

Tese de julgamento:

1. A conversão do projeto de lei em norma jurídica acarreta a perda superveniente do objeto do mandado de segurança que buscava impedir sua tramitação.
2. O mandado de segurança não admite pedido autônomo de declaração de inconstitucionalidade de lei em tese.
3. O controle incidental de constitucionalidade no mandado de segurança exige a existência de ato concreto de aplicação da norma apontada como inconstitucional.
4. A inexistência de ato concreto lesivo caracteriza inadequação da via eleita e impõe a extinção do processo sem resolução do mérito.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 5º, LXIX; CPC, art. 485, VI; Lei n. 12.016/2009, art. 25; Súmula 266 do STF; Súmula 512 do STF.

Jurisprudência relevante citada: STJ, AgInt no RMS 64.865/SP, Rel. Min. Afrânio Vilela, Segunda Turma, j. 12.02.2025, DJe 19.02.2025; STF, MS 39.533/DF, Rel. Min. André Mendonça, Segunda Turma, j. 07.08.2024, DJe 13.08.2024; STJ, AgInt no AREsp 2.484.101/GO, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, j. 02.09.2024, DJe 04.09.2024; STJ, REsp 1.119.872 (Tema 430); TJRO, Agravo de Instrumento n. 0819022-85.2024.8.22.0000.

ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da(o) **1ª Câmara Especial** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos, em, **RECURSO PROVIDO, POR UNANIMIDADE.**

Porto Velho, 04 de setembro de 2026

Desembargador DANIEL RIBEIRO LAGOS

Relator

Rodapé

