



Número: **0800252-83.2024.8.19.0014**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador: **3ª Vara Cível da Comarca de Campos dos Goytacazes**

Última distribuição : **09/01/2024**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Abuso de Poder**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

| Partes | Procurador/Terceiro vinculado |
|--|--|
| ABDU NEME JORGE MAKHLUF NETO (IMPETRANTE) | MATHEUS DE ANDRADE TAVARES CARVALHO (ADVOGADO) BARBARA CARDOSO TERRA (ADVOGADO) |
| ANDERSON DE MATOS RIBEIRO (IMPETRANTE) | MATHEUS DE ANDRADE TAVARES CARVALHO (ADVOGADO) BARBARA CARDOSO TERRA (ADVOGADO) |
| ALVARO HENRIQUE DE SOUZA OLIVEIRA (IMPETRANTE) | MATHEUS DE ANDRADE TAVARES CARVALHO (ADVOGADO) BARBARA CARDOSO TERRA (ADVOGADO) |
| ALONSIMAR DE OLIVEIRA PESSANHA (IMPETRANTE) | MATHEUS DE ANDRADE TAVARES CARVALHO (ADVOGADO) BARBARA CARDOSO TERRA (ADVOGADO) |
| BRUNO FERNANDO SANTOS DE AZEVEDO (IMPETRANTE) | MATHEUS DE ANDRADE TAVARES CARVALHO (ADVOGADO) BARBARA CARDOSO TERRA (ADVOGADO) |
| EDSON BATISTA (IMPETRANTE) | MATHEUS DE ANDRADE TAVARES CARVALHO (ADVOGADO) BARBARA CARDOSO TERRA (ADVOGADO) |
| KASSIANO JOSE TAVARES DE SOUZA (IMPETRANTE) | MATHEUS DE ANDRADE TAVARES CARVALHO (ADVOGADO) BARBARA CARDOSO TERRA (ADVOGADO) |
| FREDERICO DE MATTOS RANGEL (IMPETRANTE) | MATHEUS DE ANDRADE TAVARES CARVALHO (ADVOGADO) BARBARA CARDOSO TERRA (ADVOGADO) |
| PAULO SERGIO ARANTES DE OLIVEIRA (IMPETRANTE) | MATHEUS DE ANDRADE TAVARES CARVALHO (ADVOGADO) BARBARA CARDOSO TERRA (ADVOGADO) |
| MARCIONE DA COSTA FAQUER (IMPETRANTE) | MATHEUS DE ANDRADE TAVARES CARVALHO (ADVOGADO) BARBARA CARDOSO TERRA (ADVOGADO) |
| MARCOS ELIAS ESCAFURA DA SILVA (IMPETRANTE) | MATHEUS DE ANDRADE TAVARES CARVALHO (ADVOGADO) BARBARA CARDOSO TERRA (ADVOGADO) |
| NILDO NUNES CARDOSO (IMPETRANTE) | MATHEUS DE ANDRADE TAVARES CARVALHO (ADVOGADO) BARBARA CARDOSO TERRA (ADVOGADO) |

| | |
|--|--|
| NEILTON VIRGILIO DE SOUZA JUNIOR (IMPETRANTE) | MATHEUS DE ANDRADE TAVARES CARVALHO (ADVOGADO) BARBARA CARDOSO TERRA (ADVOGADO) |
| SILVIO ROBERTO DE OLIVEIRA MARTINS (IMPETRANTE) | MATHEUS DE ANDRADE TAVARES CARVALHO (ADVOGADO) BARBARA CARDOSO TERRA (ADVOGADO) |
| LUCIANO TAVARES DO ESPIRITO SANTO (IMPETRANTE) | MATHEUS DE ANDRADE TAVARES CARVALHO (ADVOGADO) BARBARA CARDOSO TERRA (ADVOGADO) |
| MARCOS ALCIDES SOUZA DA SILVA (IMPETRANTE) | MATHEUS DE ANDRADE TAVARES CARVALHO (ADVOGADO) BARBARA CARDOSO TERRA (ADVOGADO) |
| MARCOS DA SILVA BACELLAR (IMPETRADO) | FLAVIO GOMES DA SILVA (ADVOGADO) |
| CAMPOS CAMARA MUNICIPAL (IMPETRADO) | FLAVIO GOMES DA SILVA (ADVOGADO) |
| MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FISCAL DA LEI) | |

Documentos

| Id. | Data da Assinatura | Documento | Tipo |
|--------------|---------------------------|------------------------------|-------------|
| 96899 632 | 17/01/2024 16:41 | Manifestação | Petição |



Processo: 0800252-83.2024.8.19.0014

Ao Juízo,

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por ABDU NEME JORGE MAKHLUF NETO E OUTROS contra ato cometido pelo PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.

Em breve síntese, os impetrantes alegam a prática de ato ilegal ou abusivo, por parte da autoridade coatora, quanto ao descumprimento dos prazos previstos no Regimento Interno da Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes, culminando em irregularidades na tramitação do Projeto de Lei Complementar n.º 0236/2023, por meio do qual se busca a aprovação da Lei Orçamentária Anual para o ano de 2024.

A inicial veio instruída com os documentos de indexes 95768233 a 95773242, dentre os quais se destacam a cópia do Processo n.º 2338/2023/SEC/CMCG, o comprovante de protocolo do Projeto de Lei e os Recursos interpostos.

A Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes, por meio da petição de index 96270855, alega que inexistente prejuízo na não aprovação da LOA, eis que o artigo 60, da Lei Municipal n.º 9.347/2023 dispõe que "*Se o Projeto de Lei Orçamentária Anual não for sancionado pelo Prefeito até o dia 31 de dezembro de 2023, a programação dele constante poderá ser executada por duodécimos mensais, até sua efetiva sanção*", razão pela qual requer o indeferimento da liminar.

Os impetrantes, por meio da petição de index 96330872, trazem cópia da ata da reunião realizada em 11 de janeiro de 2024, com as Promotoras de Justiça da 3.ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Campos dos Goytacazes e da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Infância e Juventude.



É o relatório.

De proêmio, impende salientar que o Ministério Público não descarta do posicionamento majoritário da jurisprudência de que, em respeito ao Princípio da Separação dos Poderes, é vedado o exame judicial de matéria *interna corporis*.

Entretanto, também é pacífico que a jurisprudência assenta que o controle de legalidade, pelo Poder Judiciário, de atos administrativos, no que concerne à eventual abuso ou ilegalidade, não viola o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes^[1].

Nesta seara, o Ministério Público se manifestará unicamente quanto ao estrito cumprimento das normas previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes, deixando de adentrar no mérito das decisões das Comissões e do Plenário da Casa do Povo.

A importância das regras estipuladas no Regimento Interno da Câmara é, de plano, trazida pelo artigo 160, da Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes, que dispõe que: "*Os projetos de lei relativos ao orçamento anual, ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma que disciplinar o seu regimento*".

Sob esta premissa e analisando o Regimento Interno da Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes, apura-se que, a despeito das normas gerais de regulamentação do processo legislativo, o referido dispositivo traz, na condição de procedimento especial, as normas acerca da tramitação e aprovação da Lei Orçamentária.

Tratando-se de regras de natureza especial, é inquestionável que, em virtude do Princípio da Especialidade^[2], no caso em concreto, tais regras terão precedência sobre quaisquer normas de natureza geral.

Estabelecidas tais proposições, passa-se a análise do artigo 296 e seguintes do Regimento Interno:

Art. 296 - Recebida do Prefeito a proposta orçamentária, dentro do prazo e na forma legal, o Presidente mandará distribuir cópia



da mesma aos Vereadores, enviando-as à Comissão de Finanças e Orçamento nos 10 (dez) dias seguintes, para parecer.

Parágrafo Único - No decênio, os Vereadores poderão apresentar emendas à proposta, nos casos em que sejam permitidas.

Art. 297 - A Comissão de Finanças e Orçamento pronunciar-se-á em 20 (vinte) dias, findos os quais, com ou sem parecer, a matéria será incluída como item Único da ordem do dia da primeira sessão desimpedida.

Art. 298 - Na primeira discussão, poderão os Vereadores manifestar-se, no prazo regimental, sobre o projeto e as emendas assegurando-se preferência ao relator do parecer da Comissão de Finanças e Orçamento e aos autores das emendas no uso da palavra.

Art. 299 - Se forem aprovadas as emendas, dentro de 03 (três) dias a matéria retornará à Comissão de Finanças e Orçamento para incorporá-las ao texto, no prazo de 05 (cinco) dias, salvo se dispensado o interstício mediante requerimento aprovado pela maioria absoluta dos membros da Câmara, hipótese em que, o Presidente suspenderá a sessão pelo tempo suficiente para a elaboração do parecer.

Parágrafo Único - Devolvido o processo pela Comissão, ou avocado a esta pelo Presidente, se esgotado aquele prazo, será reincluído em pauta imediatamente, para segunda discussão e aprovação do texto definitivo, dispensada a fase de redação final.

Em suma, conclui-se que: **(i)** O Prefeito envia o Projeto de Lei à Câmara; **(ii)** O Presidente da Câmara distribui cópia aos vereadores e encaminha à Comissão de Finanças e Orçamento; **(iii)** Nos 10 (dez) dias seguintes, os Vereadores apresentam Emendas à proposta orçamentária; **(iv)** Nos 20 (vinte) dias seguintes, a Comissão de Finanças e Orçamento apresentará



parecer; **(v)** Após o prazo de 20 (vinte) dias, com ou sem parecer, o projeto é encaminhado para o Plenário e deve ser pautado como item único do dia; **(vi)** Após discussão sobre o projeto e as emendas, caso as emendas sejam aprovadas, o projeto retorna à Comissão para incorporação ao texto e, quando devolvido pela comissão, retorna à pauta, de imediato, para discussão e aprovação definitiva.

Ocorre que, de acordo com as informações trazidas aos autos, a análise do caso concreto permite concluir que o procedimento especial estipulado pelo Regimento Interno foi totalmente descumprido.

Enquanto o Regimento prevê que, após o recebimento, o projeto deve ser imediatamente encaminhado aos Vereadores e à Comissão de Finanças e Orçamento que, por sua vez, disporão dos prazos de 10 (dez) e 20 (vinte) dias, respectivamente, para deliberar, a autoridade coatora remeteu cópia do projeto aos Vereadores após 03 (três) meses do recebimento e promoveu o encaminhamento à Comissão de Finanças e Orçamento somente após 29 (vinte e nove) dias contados do recebimento.

Não obstante, enquanto o Regimento Interno prevê que, após o prazo de 20 (vinte) dias, com ou sem parecer da Comissão de Finanças e Orçamento, o projeto deve ser encaminhado para deliberação do plenário, como item único da ordem do dia, a autoridade coatora encaminhou o Projeto à Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final e, posteriormente, à Procuradoria Legislativa para, então, submetê-la à reunião da Mesa Diretora e, por fim, encaminhá-la novamente ao Poder Executivo.

Com isto, constata-se que, não apenas o procedimento especial previsto pelo Regimento Interno foi nitidamente descumprido, como também os próprios prazos estabelecidos no referido diploma também foram ignorados.

Obviamente, não há que se falar que os prazos regimentais são impróprios, eis que o artigo 4.º, das Disposições Gerais e Transitórias do Regimento Interno positiva que "*Os prazos previstos neste Regimento são contínuos e irrelevantes, contando-se o dia de seu começo e o excluindo o do seu término e somente se suspendendo por motivo de*



recesso".

Mas não é só, o descumprimento das normas regimentais e a conseguinte não aprovação do Projeto de Lei Orçamentária acabou por também ultrapassar os mandamentos do artigo 345, caput e §1.º, do Regimento que estipula que a Sessão Legislativa se inicia em 15 de fevereiro, se encerra em 15 de dezembro e não pode ser encerrada ou interrompida sem a aprovação dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento:

Art. 345 - Salvo caso de convocação da Câmara para a fase especial de sessão legislativa, não haverá sessões ordinárias nos períodos compreendidos entre 1º de a 31(trinta e um) de Julho e 16 de Dezembro a 14 de Fevereiro de cada ano, períodos de recesso parlamentar, iniciando-se a sessão legislativa em 15 de fevereiro e encerrando-se em 15 de dezembro de cada ano.

§ 1º - A sessão legislativa ordinária não será interrompida sem a aprovação dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento.

Com base no exposto, tem-se que, inobstante os pareceres da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final e da Procuradoria Legislativa acerca de eventual inconstitucionalidade do Projeto de Lei, não poderia a autoridade coatora, em desrespeito às normas do Regimento Interno, deixar de submeter o projeto à apreciação do Plenário, malgrado não tenha sido esta a única hipótese de descumprimento das normas regimentais da Câmara, que foi considerada letra morta exatamente pela autoridade que possui a incumbência de zelar por seu cumprimento^[3].

Neste sentido:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL QUE, SOB O ARGUMENTO DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE, RECUSA APRECIÇÃO DE



*PROJETO DE LEI DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, QUE REQUEREU APRECIÇÃO EM REGIME DE URGÊNCIA. LIMINAR CONCEDIDA PARA DETERMINAR À CÂMARA MUNICIPAL A INCLUSÃO DA APRECIÇÃO DO PROJETO PELO PLENÁRIO NA ORDEM DO DIA DA PRÓXIMA SESSÃO, SOBRESTANDO AS DEMAIS DELIBERAÇÕES. DECISÃO QUE MERECE SER MANTIDA PELA PRESENÇA DOS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. ATRIBUIÇÃO DO JUDICIÁRIO DE ZELAR PELO RESPEITO ÀS NORMAS CONSTITUCIONAIS, EM ESPECIAL PELA SEPARAÇÃO E HARMONIA ENTRE OS PODERES. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO SUMULAR Nº 59 DESTA CORTE. AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO, COM BASE NO ART. 557, CAPUT, DO CPC. (...) **A Câmara Municipal, todavia, não apreciou em plenário os projetos referidos no prazo determinado, razão pela qual foi impetrado Mandado de Segurança pleiteando a condenação do Poder Legislativo Municipal a incluir os projetos de lei em questão na ordem do dia da próxima sessão, sobrestando-se as demais deliberações nos termos da Lei Orgânica Municipal, decisão que foi concedida liminarmente e que ora pretende a recorrente impugnar. Alega a recorrente a inconstitucionalidade do Projeto de Lei n. 06/2011, em consonância com o parecer da Procuradoria Legislativa que opinou pelo seu arquivamento, em sede de controle de constitucionalidade preventivo. Aduz o caráter interna corporis do ato impugnado, não suscetível de ingerência pelo Poder Judiciário, e a irreversibilidade da concessão da liminar. (...) A sistemática do processo legislativo, em sede municipal, estadual ou federal, é voltada para permitir a formação deliberativa da vontade democrática, através do amplo e livre debate de idéias, de maneira a converter as escolhas políticas do povo, manifestadas por seus representantes, em escolhas jurídicas, obrigatórias para todos. No entanto, este procedimento não pode efetivar-se ao arrepio das balizas impostas pelo Poder constituinte, destinadas a assegurar a proteção dos valores fundamentais contra até mesmo maiorias transitórias. Neste sentido, a Constituição Federal, assim como a Lei Orgânica na esfera municipal, impõe limites jurídicos que não podem ser ultrapassados pelos representantes do Poder Legislativo. Trata-se da proteção de direitos e garantias fundamentais, manifestados por vezes através de***



princípios orgânicos e institucionais, que devem prevalecer mesmo perante a vontade do Poder Legislativo. Isto porque, a separação, a independência e a harmonia entre os Poderes deve se dar nos termos do equilíbrio instituído pelo texto constitucional. Assim, quando um dos Poderes atua de forma incompatível com os limites que lhe são impostos, incumbe ao Judiciário interferir sobre sua atuação, interferência esta que não é violação, mas exatamente a garantia do princípio da separação dos Poderes. (...) Não pode, portanto, o Poder Legislativo Municipal recusar aplicação à referida norma alegando que o conteúdo do projeto de lei a que se pediu urgência é inconstitucional. Ainda que se atribua dentro do trâmite do processo legislativo o controle prévio de constitucionalidade, este tem função apenas consultiva, para a construção mais adequada do que seja a vontade geral popular. O parecer fornecido será mais um argumento contrário à aprovação do projeto pelos componentes do plenário, mas jamais será um empecilho a que a questão seja levada ao plenário, instância competente a fazer a última avaliação do projeto nos termos da Lei Orgânica. Se os representantes populares, reunidos na esfera do Legislativo Municipal, contudo, aprovarem projeto de lei que se encontre em conflito com os direitos e garantias resguardados pela Constituição Federal ou pela Lei Orgânica Municipal, que lhe são superiores, caberá ao Judiciário fazer a apreciação desta questão em sede de controle de constitucionalidade.^[4] (GN)

É indubitável que o Poder Legislativo Municipal se encontra em mora, pois não apreciou projeto de Lei tido por urgente no prazo legal. Não há nas manifestações lançadas nos autos qualquer menção à apresentação de emendas simples ou substitutivas ao texto do Projeto da LOA, o que é perfeitamente possível desde que atendidos os princípios e limitações previstos na CRFB/88 e nos artigos 165 e 166 da LRF e que também guardem pertinência com as matérias tratadas. Muito menos foi apresentado justo motivo para a não inclusão do projeto de lei em pauta de votação nos prazos legalmente assinalados, o que afronta a Constituição.

Registre-se que apesar da Lei de Diretrizes Orçamentárias possibilitar que, no caso da não aprovação e sanção da Lei Orçamentária Anual até o dia 31/12 do exercício financeiro anterior, o Poder Executivo execute até 1/12 (um doze



avos) do Projeto encaminhado à Câmara, a medida deve ser encarada de forma excepcional e objetiva apenas a manutenção das atividades administrativas. No entanto, como o gestor público não pode prescindir de orçamento anual, a não votação e a não apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual pela Câmara Legislativa acarretará inúmeros prejuízos aos municípios.

É obrigação do Chefe do Poder Executivo elaborar e remeter **tempestivamente** o projeto de lei e é dever da Casa Legislativa apreciá-lo, alterando-o no que for constitucionalmente permitido. O Poder Legislativo não pode se furtar deste dever.

Não se trata de questão puramente *interna corporis* porque a pretensão veiculada neste *mandamus* não diz respeito à irrisignação dos impetrantes com as deliberações da autoridade apontada como coatora (Presidente da Câmara Municipal) relacionadas direta e exclusivamente com as atribuições e prerrogativas da Câmara Municipal. A irrisignação está direcionada a atos e deliberações que são regradados pela Constituição Federal, pela Lei e pelo Regimento Interno, considerando que os impetrantes tem direito subjetivo a um procedimento legislativo correto.

É indubitável o caráter político dos atos parlamentares, todavia, sempre que as Casas Legislativas ultrapassem os limites constitucionais ou exerçam suas funções institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos, recusando-se a colocar em votação projeto de lei urgente no prazo legal, justificado está o exercício pelo Poder Judiciário do sinalizado abuso legislativo, sem que se possa dizer em interferência na atribuição orgânica de outro Poder.

Isto posto, lastreado no ordenamento jurídico vigente e na jurisprudência pacífica dos Tribunais, estando configurados o *fumus bonis iuris* e o *periculum in mora*, manifesta-se o Ministério Público pelo DEFERIMENTO da liminar vindicada, a fim de que seja a autoridade coatora intimada a submeter o Projeto de Lei à discussão e votação do Plenário da Câmara Municipal, como item único da ordem do dia da primeira sessão ordinária após a sua intimação, sob pena de multa diária pessoal e demais medidas coercitivas de natureza cível e penal.

[1] AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ATO ADMINISTRATIVO. CONTROLE DE LEGALIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. CONTROVÉRSIA INFRACONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DE REEXAME DE PROVAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279/STF.



AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I ¿ **Esta Corte firmou entendimento no sentido de que o controle da legalidade do ato administrativo, quando abusivo ou ilegal, não viola o princípio da separação dos poderes.** II ¿ Conforme a Súmula 279/STF, é inviável, em recurso extraordinário, o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos. III ¿ É inadmissível o apelo extremo quando sua análise implica a revisão da interpretação de normas infraconstitucionais que fundamentam o acórdão recorrido, dado que apenas ofensa direta à Constituição Federal enseja a interposição do apelo extremo. IV ¿ Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (STF - ARE: 1310108 RS 0114532-79.2020.8.21.7000, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 12/05/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 14/05/2021) (GN)

[2] EMENTA AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APLICAÇÃO DA LEI N. 8.443/1992 E RESOLUÇÃO TCU N. 246. LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. NORMA GERAL. PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE. **1. Predomina em nosso sistema jurídico o princípio da especialidade, segundo o qual, diante de conflito aparente entre normas, a regra especial deverá prevalecer sobre a geral.** 2. A Lei n. 8.443/1992 e a Resolução TCU n. 246, que estabelecem rito processual específico para os embargos de declaração no âmbito do Tribunal de Contas da União e lhes atribuem efeito suspensivo, afastam a incidência do Código de Processo Civil, norma geral a prever que os aclaratórios interrompem o prazo de interposição de recurso (*lex specialis derogat legi generali*). 3. Agravo interno desprovido. (STF - MS: 35977 DF 0078088-36.2018.1.00.0000, Relator: NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 29/11/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 08/02/2022) (GN)

[3] Art. 16 - Ao Presidente da Câmara, dentre outras atribuições, compete:

(...)

III - interpretar e fazer cumprir o Regimento Interno;

[4] TJ-RJ - Ag. Inst.: 0032698-74.2011.8.19.0000 RIO DE JANEIRO OITAVA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 17ª CÂMARA CÍVEL), Relator: MARCIA FERREIRA ALVARENGA, Data de Julgamento: 27/07/2011, Data de Publicação: 29/07/2011

Campos dos Goytacazes, 17 de janeiro de 2024.

PATRÍCIA MONTEIRO ALVES MOREIRA BARANDA

Promotor(a) de Justiça

Mat. 3277

