

MANDADO DE SEGURANÇA — REPRESENTAÇÃO
PROPORCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO
DAS COMISSÕES DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

APELAÇÃO CÍVEL N.º 7.205 — PETRÓPOLIS (RJ)

Apelante: Câmara Municipal de Petrópolis

Apelado : C. A. V. M. e outros

Relator : Exmo. Sr. Des. Décio Cretton

7.ª CÂMARA CÍVEL

EMENTA: Mandado de segurança. Representação proporcional dos partidos políticos, na constituição das Comissões das Câmaras Municipais. Parâmetro legislativo na esfera federal e estadual conduz à obrigação também legal de se adotar o princípio da proporcionalidade nas Câmaras Municipais, como prevê a Lei Orgânica das Municipalidades. O R.I. não pode servir de empecilho ao "desideratum", mesmo diante de votação secreta. Conjuntura política atual. Votação à luz do próprio R.I. Lições doutrinárias. Partidos políticos. Confirmação da r. sentença. Desproviamento do recurso.

PARECER

Trata-se de segurança ajuizada por ilustres Senhores Vereadores à Câmara Municipal de Petrópolis, em pleno exercício de seus mandatos, no sentido de que lhes fosse assegurado o direito de participar das comissões permanentes eleitas na primeira sessão ordinária desta legislatura, face ao princípio de participação proporcional previsto constitucionalmente para os partidos políticos e que se viu concedida, nos termos da r. sentença prolatada às fls. 134/136.

Além da submissão ao duplo grau de jurisdição (art. 475, II, do Cód. Proc. Civil) pende recurso hábil e tempestivo interposto pela Eg. Câmara Municipal de Petrópolis.

As razões recursais, não obstante reconhecerem o princípio da proporcionalidade, enfatizam que na hipótese versada, agiram de inteiro acordo com o que preceitua o seu Regimento Interno para concluir que o resultado adveio das infrutíferas tentativas de, preliminarmente, mediante acordo entre Vereadores do MDB e da ARENA lograrem a composição da chapa o que conduziu a resultado imprevisto diante de eleição realizada em escrutínio secreto.

Entende que se os mais votados são os eleitos, há sempre o risco de não se lograr a efetivação da norma constitucional.

Ainda, colocando a excogitada hipótese sob o ângulo do art. 177 da Magna Carta Estadual, mesmo havendo a disputa eleitoral procurou-se conciliar a representação proporcional o que não se conseguiu, no caso, favorecendo o MDB, como poderia ocorrer o contrário.

Admite que a concessão do *writ*, uma vez confirmada a r. decisão colocará a impetrada diante de novo impasse, razão pela qual espera seja ela reformada.

A r. sentença não quer censura ou reparo algum. O parâmetro legislativo constitucional (art. 30, § único, letra a, da C.F. e 24, § único, letra a e 177 da C. Est.), consta à risca da imposição clara insofismável e irretorquível do art. 69 e seu § único, da LEI COMPLEMENTAR N.º 1, de 17 de dezembro de 1975, que cogita sobre a LEI ORGÂNICA DOS MUNICÍPIOS, a qual o r. *decisum* se reporta.

Ora, com talento e lucidez entretanto, a ilustre Câmara Municipal impetrada — no bom sentido — tenta refutar a possibilidade de se atingir ao *desideratum* aplicando-se o R. I. e dando realce à premissa de que o processo de votação secreta pode frustrar a intenção constitucional.

A CONSTITUIÇÃO é o ordenamento fundamental do Estado (Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno — Pinto Ferreira — Tomo I, pág. 60). Em sentido absoluto, “puede significar una regulacion legal fundamental, es decir un sistema de normas supremas y ultimas”, na preciosa e sempre sábia lição de *Carl Schmitt*, *apud* “Teoria de la Constitucion”.

Ora, *lei fundamental*, a ela se deve reverência. Se “as expressões de Direito interpretam-se de modo que não resultem frases sem significação real, vocábulos supérfluos, ociosos ou inúteis, no ensinamento de *Carlos Maximiliano*, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 8.^a ed., pág. 262, tudo à luz da velha parêmia *verba cum effectu sum accipienda*, a qualquer sorte, por quaisquer meios merece cumprido o ordenamento legislativo constitucional, cuidando como aclarou o § único do art. 3.º da C.F. (E.C. n.º 1/69) exatamente de *normas regimentais* e descendo ao Estado e ao Município através da L.C. n.º 1/75. No Estado Moderno “todo direito é criado ou permitido por ele” (*Theoria Geral do Estado* — pág. 273, 4). Irrefragável pois que se a intenção constitucional foi em qualquer plano ou esfera de autonomia a de criar condições para *assegurar tanto quanto possível a representação proporcional dos partidos*. E isso lhes veio concedido desde que organizados como dispõem os arts. 152 e seguintes da E.C. n.º 1, de 17 de outubro de 1969.

Confia-se ao Legislativo exercitar no âmbito restrito municipal, a função específica de “essencialmente regular a vida societária local, zelando pelo interesse público — do poder municipal em si

e da comunidade em geral, particularizada ou concomitante (*O Processo Legislativo Municipal — Curso de Direito Municipal —* pág. 296 — DAJCM — 1977).

E porque a lei é a expressão da vontade geral (*Rousseau*) a atividade do ESTADO é regulada e exercida pelos órgãos, no caso, as Câmaras Municipais e detalhadamente na espécie vertente os Senhores Vereadores, perante as Comissões Permanentes, onde desempenham funções fiscalizadoras por delegação, já que eleitos pelo povo o mandato lhes confere a *representatividade* que deriva da *personificação*, isto é, através “uma pessoa que nos substitui, uma pessoa que possui características semelhantes às nossas, uma pessoa que se “parece conosco”, na correta interpretação de *Giovanni Sartori* (*In A Teoria de Representação no Estado Representativo Moderno*, Ed. Rev. Brasileira de Estudos Políticos).

No plano municipal, traduz-se na pessoa do Vereador, através seu mandato representativo.

Ora, na conjuntura atual o *substratum* vivo e orgânico dos nossos costumes, tradições, praxes, usos e o que mais constituem a nossa história sócio-política visando as aspirações do bem-estar comum, se traduz num estado de vivência política representado apenas pelas duas agremiações cujas siglas ARENA — Aliança Renovadora Nacional — e MDB — Movimento Democrático Brasileiro — que empolgam este momento histórico e dão relevo e contrabalançam a representação política que desde o Estado Romano vinha esboçada e realizada de certa forma através da *Lex Regia*. Os dois principais aspectos essenciais da democracia são resistência ao poder e participação do poder, segundo o conceito dos publicistas franceses (*Dir. Constitucional — Theoria do Estado —* Silveira Neto).

A qualquer hipótese pois o partido — forma concreta dos poderes, no consenso de *Burdeau* (*Traité*, I, pp. 424, 5) — representa a opinião pública em suas tendências e aspirações. “É no exercício do poder político ou de governo que o partido assume o aspecto de órgão estatal”, assevera *Pietro Virga*, *In Il Partito Nell Ordinamento Giuridico*, Milano, 1948, pág. 25.

Tais preciosas lições de Direito Constitucional que fomos compelidos a recapitular, voltando aos livros, nos conduz a concluir pela juridicidade da r. sentença.

O Município, na sua origem sociológica é criação natural que antecedeu o ESTADO do qual é divisão administrativa. Não se exacerbe que “o Município hoje existe porque a *lei quer*” e “a autonomia administrativa não passa nos nossos dias, de método”, como enfatiza doutrinariamente *Pontes de Miranda* (Com. Const. 1946, Vol. I, pág. 478 e 482). Irrefragável, porém que deve estrita obediência à *Lei Maior*. Dispositivo regimental, *ultimo ratio*, não pode ter o condão de obviar se cumpra o mandamento constitucional. A *Lex Mater* dos Municípios (Lei Orgânica dos Municípios) foi clara ao determinar em seu artigo 69, § único, que:

“As Comissões permanentes da Câmara, previstas no Regimento Interno, serão eleitas na mesma ocasião em que se der a eleição da Mesa, anualmente, permitida a reeleição de seus membros.”

“Na composição das Comissões quer permanentes, quer temporárias, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos que participem da Câmara.”

Ora, o R.I. (Resolução n.º 32, de 10 de dezembro de 1976) — como confessado (fls. 36) — não adotou em substância a recomendação contida no art. 30, § 1.º, e 177 da Const. Estadual.

O *modus faciendi* da representação proporcional “tanto quanto possível”, nas Comissões Permanentes a que alude o art. 177 da Carta Magna Estadual, com o que se preocupa o recurso (fls. 146) não tolda o princípio, mesmo porque “o sentido ordinário e gramatical das palavras pode ser modificado para evitar o absurdo e a inconsistência”, como ensina *P. H. James in English Law*.

Indiscutível pois que urge cumprir a *mens legis*, porquanto se as “comissões são órgãos técnicos, constituídos pelos membros da Câmara, em caráter permanente ou transitório, destinados a proceder estudos e emitir pareceres especializados, a realizar investigações, ou à representação da Câmara”, como consagra o próprio art. 80 e como detalhado nos arts. 88 e seguintes do R.I. (fls. 69/70v), indisfarçável o alcance do dispositivo constitucional, por óbvias razões, ao mesclar sua composição.

O próprio art. 84 ao esclarecer que a votação em cédula separada, porém votando cada Vereador em três nomes para cada Comissão, sendo que cada Vereador à exceção do Presidente da Mesa, poderá participar da constituição de mais de uma Comissão Permanente, não podendo, todavia, pertencer a mais de duas (art. 82, § 2.º), deixa margem para a composição que se exige. Ao nosso despretenhoso ver, para se atingir o fim colimado, haverá de se repetir a votação até que se alcance o objetivo constitucional que não pode restar frustrado, simplesmente porque “os eleitores, por sua maioria ou até mesmo por sua unanimidade, podem querer que os seus representantes numa determinada Comissão, ou até em mais de uma, sejam determinados Vereadores, coincidentemente, todos de um mesmo Partido (grifamos) — como enfatiza o recurso (fls. 145, *in fine*) — pela excelente razão de que a votação há de se processar submissa ao comando constitucional, sem quebra da grandeza e dignidade do mandato.

Pela confirmação da r. decisão com o desprovimento do recurso, é pois o parecer, *sub censura*.

Rio de Janeiro, 05 de outubro de 1978.

HILTON MASSA
Procurador da Justiça