

INQUÉRITO CIVIL. IRREGULARIDADES NA ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE CONCÓRDIA. INOBSERVÂNCIA DA PROPORCIONALIDADE PARTIDÁRIA. VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. IMPOSSIBILIDADE DE AJUIZAMENTO DE AÇÃO JUDICIAL. APENAS PARTIDOS POLÍTICOS OU VEREADORES PODEM QUESTIONAR TAL VIOLAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

DESPACHO DE ARQUIVAMENTO

Trata-se de Inquérito Civil instaurado para apurar irregularidades na eleição da Mesa Diretora do Legislativo Municipal de Concórdia, realizada em 5-12-2022, nas dependências da Câmara Municipal de Vereadores, notadamente em decorrência da inobservância de proporcionalidade entre os partidos políticos.

Como diligência inicial, oficiou-se o Presidente da Câmara de Vereadores de Concórdia para que prestasse esclarecimentos (fl. 6).

Aportou resposta do ente legislativo às fls. 9-21.

Dando prosseguimento ao feito, após análise da resposta, expediu-se recomendação à Câmara de Vereadores de Concórdia, em virtude da composição do órgão diretivo ser, na sua totalidade, formado apenas por vereadores do Partido Liberal (PL), em dissonância com a proporcionalidade prevista na Carta Magna.

Na recomendação, explicou-se que a representação proporcional dos partidos políticos é regra impositiva expressa para a constituição das Mesas Diretoras das casas legislativas, ou seja, a proporcionalidade é assegurada por normas constitucionais, de modo que não é possível partido ou bloco majoritário, por dispor da maioria dos votos, ocupar todos os cargos (fls. 106-110 do IC).

Sobreveio resposta da Câmara de Vereadores sobre a recomendação (fls. 124-187).

Compulsados os documentos recebidos, verificou-se que a Legislativo Concordeense não acatou a recomendação expedida, alegando, em síntese, a *ilegitimidade ativa ad causam* do Ministério Público aduzindo que a

impugnação ou contestação do pleito da Mesa Diretora, num primeiro plano, cabe aos integrantes do Poder e, num segundo plano, aos partidos políticos que nele têm representação.

É, em síntese, o relatório.

Após análise do angariado no feito, observa-se que não há outro caminho senão o arquivamento.

Como se vê, a Câmara de Vereadores de Concórdia realizou eleição da mesa diretora em 5-12-2022, no entanto, o pleito ocorreu sem observância do princípio da proporcionalidade partidária, o qual se encontra previsto no art. 58, § 1º da Constituição Federal.

À vista disso, o Ministério Público expediu recomendação ao Legislativo Municipal, a fim de que se procedesse às medidas necessárias para anulação da eleição em questão, com realização de nova votação.

Dita recomendação foi recebida pelo Poder Legislativo em 30 de janeiro de 2023 mas, pela resposta apresentada em 24 fevereiro de 2023, comunicou-se o seu não acatamento, em virtude da ilegitimidade ativa do Ministério Público.

Pois bem.

Antes de mais nada, ressalta-se que o art. 58, § 1º, da Constituição Federal, prevê expressamente a observância do princípio da proporcionalidade partidária na composição da Mesa Diretora do Congresso Nacional e suas casas:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

Já, a Constituição do Estado de Santa Catarina repete a redação em seu art. 47, § 1º:

Art. 47. A Assembleia Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as competências previstas no regimento interno ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição da Mesa e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da Casa.

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Concórdia assegura:

Art. 30 A Câmara terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar a sua criação.

§ 1º Em cada comissão será assegurada, quando possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da Câmara.

Sobre o tema, leciona Anna Cândida da Cunha Ferraz:

A representação proporcional dos partidos políticos nas comissões parlamentares das Casas Legislativas, nos três planos do poder político (federal, estadual e municipal), **constitui, segundo a doutrina e jurisprudência, um direito público constitucional subjetivo.** À luz do regime positivo constitucional, **trata-se, pois, de uma inquestionável prerrogativa político-jurídica atribuída aos Partidos Políticos, que não pode ser anulada ou mesmo minimizada por lei infraconstitucional ou pelos regimentos internos das Casas Legislativas.** Tal prerrogativa se impõe na constituição de cada comissão parlamentar, qualquer que seja a modalidade assumida, e merece proteção jurisdicional. Assim, o Partido Político excluído irregular e inconstitucionalmente da composição de uma comissão, e assim lesado, pode pleitear a nulidade da composição do órgão, preleciona Josaphth Marinho (ver MS 22.183-6 DF), inclusive via mandado de segurança. Trata-se, portanto, de questão constitucional e como tal passível de controle jurisdicional. (FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Art. 58, § 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa. In: CANOTILHO, J.J Gomes et al (org.). Comentários à Constituição do Brasil. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1172.) (sublinhado e grifo nosso)

Quanto à expressão "tanto quanto possível" trazida no texto Constitucional, menciona a mesma autora:

O número de partidos políticos que podem ter representação no Congresso Nacional é elevado, graças ao sistema constitucional e legal admitido para sua criação. [...] **O número das comissões parlamentares e o de integrantes de cada comissão deve corresponder e abranger, o mais possível, todo o contingente de representantes parlamentares.** Esse número é fixado por Atos das Mesas, conforme estabelecem os Regimentos Internos (para exemplo, ver o art. 25 do RICD); **a disciplina regulamentar deve levar em conta o montante de parlamentares e um contingente mínimo e máximo de componentes de cada comissão, de modo a poder assegurar a observância, tanto quanto possível, do princípio da proporcionalidade.** Conforme registra, com propriedade, Cláudio Pacheco (Tratado das Constituições, v. V, p. 215) as comissões constituem miniaturas da própria composição partidária do plenário e, justamente por isso, não pode ser alcançada uma proporcionalidade exata na distribuição dos parlamentares pelas comissões. **Daí por que "sabidamente a Constituição previu estes desconcertos e então subordinou a obrigatoriedade da participação proporcional dos partidos nas comissões ao grau mais aproximado de possibilidade, que indicou o emprego da expressão "tanto quanto possível".** [...] Cabe, pois, ante o texto constitucional, às Casas Legislativas disciplinar o detalhamento da aplicação da regra da proporcionalidade. Cada Casa Legislativa tem

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CONCÓRDIA

autoridade, derivada da Constituição, para editar seu Regimento Interno estabelecendo a aplicação da regra da proporcionalidade. Os critérios utilizados nos Regimentos Internos constituem matéria *in terna corporis*, isentos de controle jurisdicional **desde que não firam o princípio da proporcionalidade e não impliquem ofensa ao direito dos partidos políticos assegurado pela Constituição**; no caso de violação das normas constitucionais, essa matéria passará a constituir matéria constitucional, passível de exame pelo Poder Judiciário. (FERRAZ, Anna Candida da Cunha, 2018, p. 1172) (grifo nosso)

Corroborando com o assunto, o doutrinador Hely Lopes Meirelles explica:

[...] Para a composição da Mesa deve ser assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional partidária, como dispõe o art. 58, § 1º, da CF para a constituição das Mesas do Congresso Nacional e suas Casas. **Trata-se de conceito cogente, cuja inobservância conduz à anulação da eleição, que pode ser decretada pelo Judiciário**, por se tratar de ato vinculado, passível de controle jurisdicional. **Com o uso da expressão tanto quanto possível a norma busca superar desajustes matemáticos e obstáculos fracionários circunstanciais que tornem impossível a distribuição rigorosamente proporcional**. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 646). (grifo nosso)

Além disso, salienta-se que a proporcionalidade deve ser buscada desde a composição das chapas, conforme se pode observar do seguinte julgado do TJSC:

PROCESSUAL CIVIL – AUSÊNCIA DE PREPARO QUANDO DA INTERPOSIÇÃO DO RECURSO – RECOLHIMENTO POSTERIOR – DESCABIMENTO – CPC, ART. 511 – AUSÊNCIA DE REQUISITO EXTRÍNSECO DE ADMISSIBILIDADE – DESERÇÃO – NÃO CONHECIMENTO

Conforme entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça, "cabe à parte a comprovação do recolhimento do preparo no ato de interposição do recurso, sob pena de deserção" (AgRg no Ag n. 1138758/PR, Mina. Maria Thereza de Assis Moura, j. 12.05.2009). Ademais, uma vez operada a preclusão consumativa, não cabe a intimação da parte para suprir a irregularidade.

ADMINISTRATIVO – CÂMARA DE VEREADORES – ELEIÇÃO PARA MESA DIRETORA – **PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE NA FORMAÇÃO DAS CHAPAS** – CF, ART. 58, § 1º C/C ART. 25, CAPUT

"Em homenagem ao princípio da simetria, a formação das comissões permanentes das Câmaras de Vereadores deve observar, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos políticos que participam da respectiva Casa, à guisa do art. 58, § 3º, da Constituição Federal de 1988" (ACMS n. 2007.065137-2, Des. Cid Goulart). (Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2009.037408-1, de Capinzal. Rel. Des. Luiz César Medeiros). (grifamos)

Do inteiro teor do acórdão, colhe-se:

Como adequadamente decidiu o Magistrado a quo, **a formação de uma chapa formada SOMENTE pelos partidos que formam a minoria na**

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CONCÓRDIA
Câmara de Vereadores de Capinzal e outra formada SOMENTE pelos partidos que formam a maioria para concorrerem na eleição aos cargos da Mesa Diretora do Órgão Legislativo Local não observa o princípio da proporcionalidade expressamente previsto na Constituição Federal, art. 58, § 1º, e aplicável ao caso com fundamento no princípio da simetria, previsto no caput do art. 25 da Carta Magna. Em princípio, desde que inócurre ilegalidade ou inconstitucionalidade, não seria admissível que o Poder Judiciário interferisse na forma como a Casa Legislativa deveria organizar a eleição de sua Mesa Diretora, principalmente determinando quais dos partidos teriam direito a preencher determinadas vagas.

[...]

Irreparável, pois, o julgamento no que se refere à anulação das inscrições de ambas as chapas e à anulação da eleição realizada no dia 12.12.2006, porquanto não foi observado o princípio constitucional atinente à representação proporcional dos partidos na Mesa Diretora do Poder Legislativo Local. (grifamos)

Ademais, sobre a necessidade de respeito ao princípio da proporcionalidade partidária, colaciona-se, ainda, o seguinte julgado do TJSC:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANADO DE SEGURANÇA. [...] ELEIÇÃO PARA A MESA DIRETIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAQUARI. CHAPA VENCEDORA QUE EM SUA COMPOSIÇÃO NÃO RESPEITOU O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE PARTIDÁRIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 58, § 1º. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ART. 47, § 1º. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARAQUARI, ART. 139. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA NO TOCANTE À SUSPENSÃO DA POSSE DA CHAPA ELEITA E DETERMINAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE NOVA ELEIÇÃO EM CONFORMIDADE COM O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE PARTIDÁRIA.

A chapa eleita era composta por 03 (três) vereadores do PMDB e 01 (um) vereador do PSD, com hegemonia do partido que representa a maioria dos membros da Câmara (PMDB) e sem participação do PSDB, que tem a segunda maior bancada, em prejuízo à minoria.

A proporcionalidade na constituição da Mesa Diretiva da Câmara é assegurada por normas constitucionais de modo que não é possível que partido ou bloco majoritário, por dispor da maioria dos votos, ocupe todos os cargos.

A expressão "assegurada" neste caso é equivalente a "garantida" e representa, no sistema democrático, a concretização do princípio constitucional do pluralismo político inscrito na Constituição Federal, art. 1º, inc. V, e na Constituição do Estado de Santa Catarina, art. 1º, inc. VI.

A dicção "tanto quanto possível" relativa à representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares na constituição da mesa não diz respeito a consenso possível ou resultado derivado de vontades coincidentes. **O dispositivo exige negociação entre partidos ou blocos mesmo que de ideologias e orientações políticas entre si excludentes. A possibilidade ali aventada é a da representação proporcional dentre os partidos que compõem o parlamento.**

As maiorias e as minorias devem ser respeitadas na formação da mesa e não pode haver hegemonia na sua composição por um só partido ou bloco. Neste caso, deve haver distribuição de representações partidárias minimamente razoável que reflita alguma representação proporcional.

A observância dos números de vereadores de cada partido, em ordem decrescente, orienta a composição da mesa de modo que cada

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CONCÓRDIA
agremiação deve estar na medida do possível representada
proporcionalmente. (TJSC, Agravo de Instrumento n.
0115378-39.2015.8.24.0000, de Araquari, rel. Nelson Schaefer Martins,
Quarta Câmara de Direito Público, j. 19-05-2016) (grifo nosso)

Para se responder a respeito da legitimidade do Ministério Público para impugnar eleição de mesa diretiva que afronte o princípio da proporcionalidade partidária, cumpre questionar o que a Constituição Federal pretende defender com a disposição que prevê a defesa da representatividade proporcional partidária.

A doutrina sustenta que a representação partidária nas Casas Legislativas se fundamenta no princípio do pluralismo político (art. 1º, V, CF) e na proteção das minorias parlamentares.

Explica Anna Cândida:

A multiplicidade das opiniões políticas levadas ao Congresso Nacional corresponde à multiplicidade de opiniões políticas abraçadas pelo povo ao eleger seus representantes. Assim, a projeção, nas comissões parlamentares, das várias correntes políticas (majoritárias e minoritárias), representadas pelos partidos, ao menos em suas grandes linhas, auxilia, em tese, a antecipação de tomada de decisões e facilita o pronunciamento do plenário, como reflexo da vontade popular transmitida nas urnas. [...] A formação de blocos parlamentares, em geral oportunista, visando agrupamentos partidários com maior número de parlamentares para, exatamente, lograr proporcionalidade maior na composição das Mesas e das Comissões, frustra a transparência, a identificação das correntes de opinião que têm assento no cenário parlamentar e a própria proteção das minorias políticas que não desejam ser absolvidas nestes agrupamentos. (FERRAZ, Anna Candida da Cunha, 2018, p. 1173)

Ainda nas lições da mesma autora:

[...] Assumem, pois, os partidos políticos, na ordem constitucional brasileira, inegável importância, pelo que são disciplinados diretamente pela Constituição (art. 17), que estabelece a liberdade para sua criação e institui algumas exigências a serem por eles observadas. [...] Coerentemente com tais normas, a **Constituição protege o funcionamento parlamentar dos partidos políticos, estabelecendo certas garantias e direitos com vistas a este fim. Dentre esses se encontra a regra que institui a representação proporcional dos partidos na formação das comissões parlamentares, de que trata o § 1º do art. 58, em exame.** (FERRAZ, Anna Candida da Cunha, 2018, p. 1171-1172) (grifo nosso)

Por fim, referenciando Celso de Mello:

O respeito às minorias parlamentares é a ratio subjacente da disposição normativa em exame, que contempla o princípio da proporcionalidade. O preceito normativo inscrito no § 1º, do art. 58, tem como escopo, afirma, com propriedade Celso de Mello, ensejar: "a participação ativa das minorias parlamentares no processo de direção e de administração das Casas Legislativas, pois é necessário que se assegure aos Partidos Políticos o direito de coparticiparem na condução da vida administrativa do Parlamento" (Celso de Mello, MS 22.183). (FERRAZ, Anna Candida da Cunha, 2018, p. 1173) (grifo

nosso)

Conclui-se, portanto, que a Constituição Federal pretende defender, em suma, o pluralismo político partidário, constituindo a representação proporcional um direito subjetivo do partido político.

Na doutrina, Hely Lopes Meirelles tratou de forma direta sobre a legitimidade de impugnar pleitos da mesa diretora:

Como ato político-administrativo interno do Plenário, a eleição da Mesa refoge ao controle da Justiça Eleitoral, sujeitando-se unicamente à apreciação da Justiça Comum, se for argüido descumprimento das normas que a regem, **com lesão a direito individual de algum vereador, ou de partido político com representante na Câmara, únicas pessoas que têm legitimidade para impugnar o pleito.** (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 4ª ed., p. 562) (grifo nosso)

No mesmo sentido, de maneira indireta, tem-se a menção, na já citada obra de Anna Cândida, apenas a partido político ou parlamentar para questionamento a respeito da matéria:

[...] Assim, **o Partido Político** excluído irregular e inconstitucionalmente da composição de uma comissão, e assim lesado, pode pleitear a nulidade da composição do órgão, preleciona Josaphth Marinho (ver MS 22.183-6 DF), inclusive via mandado de segurança. Trata-se, portanto, de questão constitucional e como tal passível de controle jurisdicional. (grifo nosso)

Em análise jurisprudencial, é possível notar que, embora haja considerável volume de reclamações quanto a inobservância da proporcionalidade partidária, as ações judiciais são iniciadas por partido político ou parlamentar(es) lesado(s), em sua grande maioria mediante impetração de Mandado de Segurança.

Em relação ao Ministério Público, tem-se um precedente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, o qual se manifesta contrariamente à legitimidade do Ministério Público para questionamentos a respeito da matéria:

PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - **IRREGULARIDADE NA ELEIÇÃO DE MESA DIRETORA DE CÂMARA DE VEREADORES - ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO** - PRELIMINAR ACOLHIDA - RECURSO PROVIDO. Embora se trate de ato político-administrativo interno, a eleição da Mesa Diretora de Câmara de Vereadores sujeita-se ao controle da Justiça Comum, "se for argüido descumprimento das normas que a regem, com lesão a direito individual de algum vereador, ou de partido político com representante na Câmara, únicas pessoas que têm legitimidade para impugnar o pleito" (Hely Lopes Meirelles). (TJSC, Apelação Cível n. 2001.001159-5, de Blumenau, rel. Newton Janke, Terceira Câmara de Direito

Logo, considerando que a Constituição Federal buscou proteger o pluralismo político, constituindo o dispositivo um direito subjetivo dos partidos políticos, a conclusão a que se chega, somada às pesquisas jurisprudenciais e doutrinárias, é que os legitimados para impugnar a eleição neste caso são os partidos políticos e/ou os parlamentares.

Assim, a despeito dos fatos objeto de investigação, mesmo diante da flagrante ofensa à Carta Magna, não cabe ao Ministério Público, em razão da legitimidade, o ajuizamento de qualquer demanda visando impugnar a eleição, sendo o arquivamento do feito a medida que se impõe.

De qualquer modo, diante da violação à Constituição Federal, à Constituição Estadual e à Lei Orgânica Municipal, cumpre dar ciência desta decisão aos vereadores da Câmara Municipal, para que adotem, se for o caso, as medidas que entenderem cabíveis.

Diante do exposto, considerando a inexistência de fundamento para a propositura de ação judicial (art. 48, I, do Ato n. 395/2018/PGJ), **promovo o arquivamento** do presente inquérito civil e **determino** a realização das seguintes providências:

a) a cientificação do representado **Câmara de Vereadores do Município de Concórdia**, preferencialmente por correio eletrônico (art. 49 e parágrafos do Ato n. 395/2018/PGJ), **bem como de todos os vereadores da Câmara Municipal, para ciência e adoção das medidas que entenderem cabíveis;**

b) a remessa, por correio eletrônico, ao Diário Oficial Eletrônico do seguinte extrato de conclusão:

EXTRATO DE CONCLUSÃO DO INQUÉRITO CIVIL N. 06.2023.00000262-9
COMARCA: Concórdia
ÓRGÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: 4ª Promotoria de Justiça
Data da Instauração: 25-01-2023
Data da Conclusão: 17-03-2023
Partes: Instauração oficiosa (representante); Câmara de Vereadores do Município de Concórdia (representado)
Conclusão: Inquérito Civil. Irregularidades na eleição da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Vereadores do Município de Concórdia. Inobservância da proporcionalidade partidária. Violação da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal. Ausência de legitimidade ativa *ad causam*. Impossibilidade de ajuizamento de ação judicial. Apenas partidos políticos ou vereadores podem questionar tal violação. Arquivamento.

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CONCÓRDIA

Membro do Ministério Público: Fabrício Pinto Weiblen

c) após, com a comprovação da cientificação dos interessados, a remessa de todo o processado ao egrégio Conselho Superior do Ministério Público (art. 49, § 1º, do Ato n. 395/2018/PGJ).

Concórdia, 17 de março de 2023.

[assinado digitalmente]
Fabrício Pinto Weiblen
Promotor de Justiça