



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DO ESTADO DO CEARÁ  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
GAB. DA DES<sup>a</sup>. HUGUETTE BRAQUEHAIS

Nº 2003.1298-6 : MANDADO SEGURANÇA (FORTALEZA-PLENO)

IMPETRANTES : HEITOR CORREIA FÉRRER, LUIZIANE DE

OLIVEIRA LINS, IVO FERREIRA

GOMES, ARTUR

JOSÉ VIEIRA BRUNO, FRANCISCO

LOPES DA

SILVA, MARIA ÍRIS TAVARES

FARIAS, JOSÉ

NELSON MARTINS DE SOUZA E JOSÉ

NOBRE

GUIMARÃES.

LITISCONSORTE: DEPUTADO ESTADUAL JOSÉ SÉRGIO TEIXEIRA

BENEVIDES.

IMPETRADO : PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO  
ESTADO DO CEARÁ

RELATORA : DES<sup>a</sup> HUGUETTE BRAQUEHAIS

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA - CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - SESSÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ CONVOCADA PARA DECIDIR SOBRE A PERDA DE MANDATO DE DEPUTADO ACUSADO DE QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR - AUSÊNCIA DE PRÉVIA DELIBERAÇÃO DA MAIORIA ABSOLUTA DOS DEPUTADOS, NESSE SENTIDO - NULIDADE - AS SESSÕES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, EM REGRA, SÃO PÚBLICAS, SALVO DISPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL EM CONTRÁRIO - A EXCEÇÃO ESTÁ



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PREVISTA NO PARÁGRAFO ÚNICO, DO ARTIGO 48, DA CARTA CONSTITUCIONAL DO ESTADO, POR FORÇA DA QUAL A SESSÃO SOMENTE PODERÁ SER SECRETA SE, NESSE SENTIDO, DELIBERAR A MAIORIA ABSOLUTA DOS SEUS MEMBROS - O REGIMENTO INTERNO DA CASA LEGISLATIVA É UM DOCUMENTO NORMATIVO VINCULADO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, PODENDO, PORTANTO, SER OBJETO DE JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE - DECLARA-SE, ASSIM, INCIDENTALMENTE, A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO § 1º, DO ARTIGO 138, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA DO ESTADO DO CEARÁ - SEGURANÇA CONCEDIDA.

ACÓRDÃO - O Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, em sua composição plenária, sem discrepância, conhece da impetração, julgando-a para, em caráter incidental, declarar a inconstitucionalidade da expressão "em Sessão Secreta", inserida no texto do § 1º do artigo 138, do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, e, no mérito, nos termos do Parecer da d. Procuradoria-Geral de Justiça, conceder a segurança impetrada para anular a sessão plenária da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, secretamente, realizada no dia 3(três) de julho de 2003, tudo conforme voto da relatora.

- V O T O -



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Para bem desenvolvermos o nosso trabalho neste caso, constatamos a necessidade de examinar, antes de enfrentar o mérito da pretensão mandamental, as questões preliminares suscitadas nas informações prestadas pela autoridade impetrada:

I- ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE ATIVA DOS IMPETRANTES:

Ditos impetrantes, como visto, são Deputados Estaduais e, nessa qualidade, propuseram o Mandado de Segurança em apreço, com o objetivo de que se anule a sessão realizada pelo plenário da Assembléia Legislativa do Estado, no dia 03 de julho do corrente ano, ao cabo da qual resultou absolvido o Deputado Estadual José Sérgio Teixeira Benevides.

Não se pode negar que um deputado tem o direito público subjetivo de exigir que a Casa Legislativa a que pertence paute sua atuação institucional em conformidade com os ditames regimentais e, sobretudo, com os mandamentos contidos na Constituição da República e na Constituição do Estado. Neste ponto, como não podia deixar de ser, o Poder Legislativo tem o dever de dar bom exemplo, até porque, na prática, é ele o primeiro intérprete da Constituição, posto que, a incumbência de legislar pressupõe a de interpretar o texto constitucional, para que o ato legislativo seja, afinal, elaborado em conformidade com as regras e princípios consagrados na Constituição



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Federal e na Constituição Estadual, que são as balizas que, sabidamente, de modo impositivo, norteiam o desempenho dos poderes estatais.

Aliás, a esse propósito, cumpre relevar que, de acordo com o disposto no § 2º, do artigo 6º, do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado, o deputado, por ocasião de sua posse, perante o Presidente e o Plenário da Casa, presta o solene compromisso de GUARDAR AS CONSTITUIÇÕES DA REPÚBLICA E DO ESTADO.

Sendo assim, ele - o deputado - para honrar esse solene compromisso, deve dispor dos meios que o ordenamento jurídico-constitucional e processual coloca a seu dispor, para que, quando necessário, possa fazer uso do mesmo, inclusive perante o Judiciário, tendo em vista eventual restauração da legalidade constitucional malferida.

Em suma, pois, entendemos que o processo de elaboração de qualquer ato ou deliberação do Poder Legislativo, revela-se, em princípio, suscetível de controle difuso ou incidental de constitucionalidade, desde que, na dinâmica dos seus trabalhos, reste comprovada uma situação de ofensa à ordem jurídico-constitucional. Num caso assim, cabe ao membro daquele Poder a legítima iniciativa de buscar, no Judiciário, a fiscalização jurisdicional correspondente, de forma a que se preserve a higidez dos postulados constitucionais eventualmente vulnerados pelo Regimento Interno da Casa Legislativa a



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que pertence.

Face ao exposto, em sintonia com a manifestação da douta Procuradoria-Geral de Justiça, rejeitamos a preliminar de ilegitimidade ativa, equivocadamente suscitada pela ilustre autoridade impetrada.

II- ARGUIÇÃO DE ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM:

Argumenta o Exmo. Sr. Presidente da Assembléia Legislativa do Estado, aqui apontado como autoridade impetrada, que não tem legitimidade passiva ad causam, isso porque, segundo entende, não tem competência para corrigir a ilegalidade do ato impugnado. Sustenta, ainda, que o artigo 138 do Regimento Interno daquela Casa estabelece que a sessão convocada para deliberar sobre a perda de mandato de deputado deve ser secreta.

A impetração aqui, não há dúvida, foi dirigida contra ele - Presidente da Assembléia Legislativa Estadual.

HELY LOPES MEIRELLES, in MANDADO DE SEGURANÇA- 26ª edição - Editora Malheiros- pág. 61, nos ensina que:



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

" Nos órgãos colegiados considera-se coator o presidente, que subscreve o ato impugnado e responde pela sua execução.

Por sua vez, ANTÔNIO RAPHAEL SILVA SALVADOR e OSNI DE SOUZA, reproduzindo, quase literalmente, o entendimento do mestre HELY LOPES MEIRELLES, chegam a declarar que:

"Nos órgãos colegiados, considera-se coator o presidente, a quem serão requisitadas as informações, por ser a parte passiva na ação de mandado de segurança". (cf. MANDADO DE SEGURANÇA- Editora Atlas- 1998- pág. 30)

Ora, não se pode negar que a Assembléia Legislativa é um órgão colegiado e que o seu Presidente é quem a representa, inclusive, perante o Poder Judiciário, nas ações contra ela propostas, particularmente, nas ações de segurança contra atos do próprio colegiado e, por isso é que, como dito, foi contra ele, diretamente, impetrada a segurança de que se cuida.

Aliás, segundo o disposto no artigo 23 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado, "A Presidência é órgão representativo da Assembléia(...), regulador dos seus trabalhos, fiscal de sua ordem, na forma regimental, cabendo-lhe legitimidade para defesa institucional do Poder".

Além disso, o Exmo. Sr. Presidente da Assembléia Legislativa, embora se tenha considerado parte ilegítima para figurar no pólo passivo da presente relação processual, assumiu, com toda a



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

veemência, a defesa do ato impugnado, quando ofereceu as informações, tornando-se, também, por esse motivo, se já não o fora pelo motivo retro mencionado, autoridade coatora, como, aliás, remansosamente vem sendo decidido no âmbito do Superior Tribunal e deste próprio Tribunal de Justiça.

Em síntese, tem-se entendido que, "Para figurar no pólo passivo da ação de segurança, autoridade coatora é aquela que ordena, que determina o ato, ou, ainda, a que defende a prevalência deste (ato coator), assumindo, embora 'a posteriori', a posição de coator". (STJ - 1ª Seção - MS 4.085-DF- rel. Min. Demócrito Reinaldo- in THEOTÔNIO NEGRÃO - Código de Processo Civil e Legislação Processual em vigor- 34ª edição - pág. 1657).

Diante do exposto, também de acordo com o parecer ministerial, rejeitamos a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pela autoridade apontada como coatora.

Decididas, assim, estas duas primeiras questões levantadas na peça de impetração, cumpre-nos agora examinar, ainda como matérias preambulares, dois pontos de suma importância neste caso, sendo um deles referente ao argumento de que se valeu o eminente Des. José Cláudio Nogueira Carneiro, para proferir o seu voto na sessão de 02/09/2004, no sentido de que fosse declarado extinto o feito sem julgamento do mérito, por não se ter juntado à peça de impetração a cópia da Ata da Sessão da Assembléia Legislativa que deliberou acerca da cassação do mandato do Deputado Sérgio Benevides, e o outro, decorrente do que foi mencionado no parecer ministerial..



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Vejamos, então, o que dizer sobre o primeiro ponto:

DA PROVA CONSTANTE DOS AUTOS:

Inicialmente, convém registrarmos que a presente impetração tem por escopo, precipuamente, o controle incidental da norma posta no § 1º, do art. 138 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, a respeito de cuja existência não remanesce nenhuma dúvida ou questionamento no contexto dos autos, até porque a própria autoridade impetrada, nas suas longas informações, envidou grande esforço ao defender, com toda a ênfase, a sua validade e eficácia em face do ordenamento constitucional em vigor, como se pode ver a partir da folha 64, item 26, onde, explicitamente, reconheceu que, na qualidade de Presidente daquela Casa Legislativa, "não poderia adotar outro critério a não ser obedecer, rigorosamente, a letra regimental, que no caso de decoro parlamentar, a sessão é secreta, com voto secreto ..."

Donde a imperiosa conclusão de que o Sr. Presidente da Assembléia Legislativa do Estado, admitiu, textualmente, haver observado, direta e rigorosamente, a regra do Regimento Interno da Casa, realizando, sem qualquer outra formalidade, a sessão secreta de





ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que dá conta a certidão de fl. 09 dos presentes autos.

E nos pareceram muito claras e elucidativas as palavras do aludido Sr. Presidente da Casa Legislativa, até porque, segundo ensina HELY LOPES MEIRELLES, as informações prestadas pela autoridade impetrada merecem credibilidade, até prova em contrário, dada a presunção de legitimidade dos atos da Administração e da palavra de suas autoridades. (cf. MANDADO DE SEGURANÇA ... , 26ª edição, pág. 94)

De outra parte, urge relevar que foi anexada à peça de impetração uma certidão (fl. 09) que explicita a forma como foi realizada a sessão e que não faz referência a qualquer deliberação preliminar, tomada por maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa, acerca de como se deveria proceder.

Assim, impõe-se concluir que se não consta dessa certidão o registro dessa possível ocorrência factual é porque, seguramente, essa deliberação não aconteceu.

De fato, aquele documento, textualmente, começa certificando que "... a 2ª Sessão Extraordinária Especial Secreta do 1º Semestre.....". (cf. fl. 09)

Não vemos, portanto, como dizer que faltou aqui a necessária prova pré-



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

constituída, por não haver sido anexada à peça de impetração a Ata relativa àquela sessão, uma vez que, como já referido, juntou-se uma certidão expedida por um órgão público, à vista de registros internos oficiais, que não omitiu nenhuma informação de relevância.

De outra parte, é oportuno ressaltar que não se pode exigir que a parte Impetrante, para instruir a inicial, seja obrigada a juntar documento para provar fato negativo, como chegou a pretender o eminente Des. José Claudio Nogueira Carneiro, ao proferir o seu voto. O que ela deve fazer, como aqui foi feito, é tão somente apresentar sua petição devidamente acompanhada das provas do que está alegando.

Com efeito, os impetrantes neste caso juntaram um documento que fala da realização de uma sessão extraordinária especial secreta, à qual se fizeram presentes 46 deputados, quando votaram o Projeto de Resolução nº 22/2003, que dispunha sobre aplicação de cominação ao Deputado José Sérgio Teixeira Benevides e que restou rejeitado por não atingir a maioria absoluta dos votos, preceituada no §1º, do artigo 138, do Regimento Interno da Casa Legislativa. Mais do que isso, se nos parece absolutamente desnecessário.

Aliás, como já comentado, a autoridade impetrada, com presunção de credibilidade, explicitamente, reconheceu, quando prestou suas Informações (cf. fls. 64/65), que a sessão foi secreta, pelo que, a esse respeito, podemos dizer que não existe nenhuma controvérsia no mundo dos fatos, sendo certo que estamos, em verdade, diante de uma questão jurídica a ser enfrentada, basicamente, em face do ordenamento constitucional em vigor, a partir dos fundamentos



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

deduzidos na inicial da impetração e na peça adversativa apresentada pela autoridade impetrada.

Assim sendo, entendemos, em conclusão, que, aqui, estão presentes os pressupostos legais específicos e todos os elementos de convicção indispensáveis à solução da controvérsia que se projeta no contexto do processo em exame, pelo que temos por admissível a presente impetração.

Passaremos agora a falar sobre o segundo ponto importante do caso (decorrente do que foi mencionado pelo órgão ministerial).

VIABILIDADE DE CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE DOS  
REGIMENTOS INTERNOS DAS CASAS LEGISLATIVAS.

Ainda em caráter introdutório, devemos assinalar que é de notória e curial sabença que o controle por via de exceção ou de defesa, segundo a autorizada palavra de ALEXANDRE DE MORAES,

" ... caracteriza-se pela permissão a todo e qualquer juiz ou tribunal de realizar no caso concreto a análise sobre a compatibilidade do ordenamento jurídico com a Constituição. (...).



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Na via de exceção, a pronúncia do Judiciário , sobre a inconstitucionalidade, não é feita enquanto manifestação sobre o objeto principal da lide, mas sim sobre questão prévia, indispensável ao julgamento do mérito. Nesta via, o que é outorgado ao interessado é obter a declaração de inconstitucionalidade somente para o efeito de isentá-lo, no caso concreto, do cumprimento da lei ou ato, produzidos em desacordo com a Lei maior. Entretanto, este ato ou lei permanecem válidos no que se refere à sua força obrigatória com relação a terceiros. (...). Importante ressaltar que a via de defesa poderá ser utilizada, também, através das ações constitucionais do habeas corpus, e do mandado de segurança ou ações ordinárias. O controle difuso caracteriza-se, principalmente, pelo fato de ser exercitável somente perante um caso concreto a ser decidido pelo Poder Judiciário. Assim, posto um litígio em juízo, o Poder Judiciário deverá solucioná-lo e para tanto, incidentalmente, deverá analisar a constitucionalidade ou não da lei ou do ato normativo, não sendo pois objeto principal da ação". (cf. DIREITO CONSTITUCIONAL - 6ª EDIÇÃO- Edit. Atlas- págs. 541/542).

No que diz respeito ao controle de constitucionalidade dos regimentos internos das casas legislativas, informa, ainda aquele jovem e culto constitucionalista:



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"O Ministro Marco Aurélio, relator originário do referido mandado de segurança (cf. STF- Pleno -MS 22503-3-DF- rel. para o acórdão Min. Maurício Corrêa- DJ de 06.06.97- pág. 24.872), defendeu com brilhantismo, a necessidade de respeito parlamentar ao devido processo legislativo e, conseqüentemente, à possibilidade de controle jurisdicional em relação às normas regimentais e suas interpretações, afirmando que "os participantes dos trabalhos legislativos, porque representantes do povo, quer de segmentos majoritários, quer minoritários, têm o direito público subjetivo de ver respeitadas na tramitação dos projetos, proposições, as regras normativas em vigor, também estas ou não de estatura constitucional". Em seguida, conclui o Ministro Marco Aurélio: "afirma-se que Deputados não estão legitimados a agir em Juízo com o fim de preservar o cumprimento do processo legislativo tal como concebido - especialmente quando em questão normas instrumentais maiores e diria mesmo princípios constitucionais de envergadura ímpar - é caminhar-se para o regime totalitário, olvidando-se que a democracia pressupõe não só participação plúrima, com o que se busca o equilíbrio, como também a preservação da atividade parlamentar das minorias". (ob. cit., págs. 555/556).

Aliás, a propósito, é oportuno registrar que no HC nº 72.718-MG, do qual o Ministro Marco Aurélio foi Relator, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do inciso II, do artigo 17, do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, reconhecendo, naquela assentada, que:



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"O acesso ao Judiciário é possível quando a aplicação do Regimento Interno repercute em direito subjetivo, quer do cidadão, quer do parlamentar..." (cf. Informativo do STF, nº 304- pág. 8);

Não há dúvida, portanto, de que, no sistema jurídico brasileiro, os regimentos internos das casas legislativas devem estar em conformidade com a Constituição. Trata-se, portanto, de atos normativos vinculados e submetidos à supremacia das normas constitucionais, como não poderia deixar de ser, até porque muitos temas disciplinados nos regimentos internos das casas legislativas estão também previstos e disciplinados em nível constitucional, impondo-se, nesse caso, a observância do princípio da hierarquia normativa. Daí por que certas normas regimentais podem vir a ser objeto de um juízo de constitucionalidade.

É correto, desse modo, afirmar que:

a- o parlamentar tem -sim- direito público subjetivo de exigir que sejam respeitadas as regras constitucionais pertinentes, quando da tramitação de qualquer proposição, no âmbito da casa legislativa a que pertence;

b- em decorrência, tem, também, o parlamentar; inequívoca e cabal legitimidade de acesso ao Judiciário para buscar a correção de qualquer ato legislativo praticado com fundamento em dispositivo



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

regimental hostil ao texto constitucional;

c- o Chefe do Poder Legislativo está legitimado para ter assento no pólo passivo da presente relação processual, uma vez que, como já comentado, a impetração contra ele, diretamente, se dirigiu na qualidade de Presidente do órgão colegiado produtor do ato impugnado;

d- é perfeitamente viável, o controle incidental de normas regimentais, porquanto, esse tipo de controle, no ordenamento jurídico constitucional em vigor, é permitido a todo e qualquer juiz ou tribunal, diante de um caso concreto que lhe incumbir analisar a compatibilidade da norma impugnada em face da Constituição.

"Em suma, se os corpos legislativos violam ou excedem as regras constitucionais ou regimentais, pode o Judiciário examinar os vícios e nulidades da elaboração legislativa". (cf. MANDADO DE SEGURANÇA- Antônio Raphael Silva Salvador e Osni Duarte - Atlas- 1998- Volume 4- pág. 35)

Face ao exposto, na esteira do correto entendimento da douta Procuradoria-Geral de Justiça, admitimos que é tecnicamente viável o controle incidental de constitucionalidade de normas do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado, tal como, aliás, em passado recente, já aconteceu no âmbito deste Tribunal, quando do julgamento dos Mandados de Segurança impetrados por Soraia Thomaz Dias Victor (Proc. nº 2002.1689-0) e José Sarto Freire Castelo (Proc. nº 2002.3692-0), oportunidade em que esta Corte, como é público e



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

notório, por unanimidade de votos, houve por bem declarar, incidentalmente, a inconstitucionalidade do artigo 322, do Regimento Interno da Assembléia Legislativa.

Vencida

essa etapa, resta agora analisar o que se tem como:

MÉRITO DA PRETENSÃO MANDAMENTAL

Neste ponto, queremos, inicialmente, ressaltar que não negamos, absolutamente, a competência do Poder Legislativo para, por delegação constitucional, dispor amplamente sobre o seu Regimento Interno.

A propósito, julgamos oportuno trazer à colação antigas, mas proveitosas observações doutrinárias do eminente constitucionalista FRANCISCO CAMPOS, que, no seu recuado tempo, mas com indiscutível atualidade, cuidando de tema que interessa ao caso em exame, lapidarmente, assim se manifestou :

"Certas regras, porém, existem que, relacionando-se, embora, com a economia interna da assembléia, são, pela, sua importância, subtraídas ao arbítrio do parlamento e estatuídas, diretamente, na Constituição como garantia ao interesse público, que se procura acautelar contra a desordem e o atropelamento dos trabalhos





ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

legislativos. Pode-se afirmar que todas as constituições contêm, em maior ou menor número, regras de natureza regimental em sua substância, mas que, pelas garantias que são suscetíveis de oferecer contra o arbítrio das assembléias, o legislador julgou mais acertado colocar sobranceiras às vicissitudes parlamentares, imprimindo-lhes o caráter de reservas constitucionais à ampla faculdade que tem, em regra, o Congresso de regular, como lhe parecer mais conveniente, a ordem, marcha, processo e métodos da ação parlamentar.

Entre outras, estatuem preceitos de natureza regimental as seguintes Constituições: a brasileira, arts. 37,39 e 40; a do Império alemão, arts. 22, 27 e 28; a prussiana, arts.79 e 80; a dos Países Baixos, arts. 94, 96, 100 e 101; a belga, arts. 33 a 43; a dos Estados Unidos, arts. 1 e 3, Seção V; a da Suíça, arts. 87 e 88, e, finalmente, a mineira, art. 15, parágrafo único.

É de evidência que, quando a Constituição preceitua certas regras ao trabalho legislativo, o Congresso encontra nessas cláusulas limitações à liberdade que lhe é outorgada, de determinar e dispor, como bem entender, a ordem dos seus trabalhos. Tais preceitos, embora de natureza regimental por sua matéria, são, evidentemente, pela sua forma ou pelo caráter do instrumento a que aderem, cláusulas manifestamente constitucionais. Como tais, não podem ser dispensadas ou violadas sem que resulte para os atos legislativos praticados em desconformidade com elas o vício de inconstitucionalidade que, conforme seja o regime, determina para os tribunais a faculdade e o dever de lhes recusar autoridade ou de formalmente os descumprir".(in DIREITO CONSTITUCIONAL- Livraria Freitas Bastos S/A - 1956- São Paulo-



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

I Volume- p. 390).

Examinando-se os tópicos aqui transcritos, que têm nítida similitude com a espécie em causa, permitimo-nos deles extrair, resumidamente, as seguintes conclusões:

a) Não é estranho que a Constituição, seja Federal ou Estadual, insira em seu corpo normas de caráter regimental e, assim, historicamente, tem sido pelos constituintes brasileiros e de outras plagas, como referenciado pelo notável publicista aqui citado; e quando o constituinte assim o faz é porque, considerando a importância da matéria, mesmo que se trate de assunto da íntima economia da assembléia, tem em mira subtrai-la ao arbítrio do parlamento, como garantia do interesse público;

b) A Assembléia Legislativa do Estado não tem poderes ilimitados para elaborar o seu Regimento Interno, que deve, desse modo, submeter-se aos superiores desígnios do texto constitucional e não aos caprichos e conveniências daqueles que o elaboram.

Noutros termos, o constituinte estadual, quando lavrou a norma inscrita no artigo 48 e seu parágrafo único, da vigente Constituição do Estado, fê-lo com força suficiente para impor incontornável limitação à ampla faculdade que tem a Assembléia de regular os assuntos pertinentes à sua organização e funcionamento;



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

c) É de todo evidente que a Constituição Estadual, quando estabelece certas regras pertinentes ao trabalho legislativo, tal como está posto no sobredito artigo 48 e seu parágrafo único, a Augusta Assembléia vai encontrar nessas mesmas regras (art. 48 e parág. único-CE/89), limitações à liberdade que lhe é outorgada, de determinar e dispor sobre a ordem dos seus trabalhos e sobre o procedimento a ser adotado nas deliberações que deve tomar.

O texto constitucional, como se vê, é claro quando fixa, como regra geral, que a sessão deve ser PÚBLICA, regra esta que, no entanto, só pode ser excepcionada pelo próprio texto constitucional e nunca pelo Regimento Interno da Casa Legislativa. E a exceção, urge relevar, no caso em exame, está expressamente estabelecida logo em seguida, ou seja, no parágrafo único, do mesmo artigo 48;

O legislador estadual, por conseguinte, ao elaborar o Regimento Interno da Casa a que pertence, deve fazê-lo com os olhos voltados para, entre outras, as disposições constitucionais que estabelecem regras expressas e, portanto, vinculantes, acerca da publicidade com que devem ser realizadas as sessões, sob pena de praticar uma flagrante inconstitucionalidade.

Noutros termos, a Assembléia Legislativa não detém poderes absolutos e ilimitados para elaborar o seu Regimento Interno, como lhe aprouver, porque a Constituição, em matéria regimental, de modo expresse, impõe certos limites que devem ser, evidentemente,



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

respeitados. Aliás, o mesmo acontece com as cortes de justiça, que também recebem da Constituição competência para elaborar os seus regimentos internos.(art. 96, I, "a", CF/88);

A esse respeito, consideramos pertinentes as sábias e sempre proveitosas lições do pranteado HELY LOPES MEIRELLES, em conhecida e divulgada obra (DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO- 11ª Edição- Malheiros- págs. 570/571), quando, escrevendo sobre a natureza jurídica do Regimento Interno das Casas Legislativas municipais, em lição de todo aplicável ao caso em exame, assim se pronuncia:

"O regimento interno é o regulamento da Câmara; não é lei. É ato administrativo-normativo, como são os demais regulamentos, com a só particularidade de se destinar a regular os trabalhos da Edilidade. (...).Como ato regulamentar, o regimento não pode criar, modificar ou suprimir direitos e obrigações constantes da Constituição ou das leis, em especial a lei orgânica do Município. Sua missão é disciplinar o procedimento legislativo e os trabalhos dos vereadores, da Mesa, da presidência, bem como das comissões permanentes ou especiais que se constituírem para determinado fim. No seu bojo cabem todas as disposições normativas da atividade interna da Câmara, desde que não invadam a área da lei. A função do regimento interno não é compor o órgão legislativo do Município; é reger-lhe os trabalhos. Toda disposição que refugir desse âmbito deve ser evitada no regimento, por inválida".(os negritos não são do original);

No caso em exame, como se pode perceber, a Presidência da



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Assembléia Legislativa do Estado, sem cumprir a norma posta no parágrafo único do artigo 48 da Constituição do Estado, realizou uma sessão secreta, na qual, como notoriamente sabido, aquela Casa deveria deliberar sobre a perda do mandato de um deputado acusado de quebra de decoro parlamentar. E assim o fez com amparo na norma contida no § 1º, do artigo 138, do Regimento Interno da Assembléia Legislativa. Com efeito, este dispositivo regimental, colidindo, frontalmente, com o dispositivo constitucional acima mencionado, determina que a perda do mandato do deputado deve ser decidida pelo Plenário da Assembléia Legislativa, em Sessão Secreta, por escrutínio secreto e por maioria absoluta;

Aqui, nota-se, desde logo, que o Regimento Interno vai de encontro, ostensivamente, à regra do parágrafo único do artigo 48 da Constituição do Estado do Ceará, quando determina que a sessão seja secreta, sem falar na questão pertinente ao quorum de deliberação. É que este dispositivo constitucional (parág. único, do art. 48- C.E.), excepcionando a regra geral da publicidade, prevista na cabeça do citado artigo, determina, de modo expresse e cristalino, que A SESSÃO SOMENTE PODERÁ SER SECRETA POR DELIBERAÇÃO DA MAIORIA ABSOLUTA DOS SEUS MEMBROS!.(versais nossos). Entretanto, não consta dos autos que a Assembléia Legislativa, por maioria absoluta dos seus membros, tenha deliberado no sentido de que aquela sessão deveria ser secreta. Daí a inevitável conclusão de que a sessão secreta realizada na data de 03/07/2003 padece de uma irremissível inconstitucionalidade e, por conseguinte, nula é a deliberação adotada naquele ensejo.



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Noutros termos, o Regimento Interno da Assembléia Legislativa ousou criar uma exceção que a Carta Estadual, expressamente, não tolera, porquanto, convém repetir, a exceção só pode ser feita pela própria Constituição, e nunca pelo Regimento Interno daquela Casa Legislativa. E por vulnerar, de modo assim tão ostensivo, uma norma de superior hierarquia (parág. único, art. 48-CE/89), o § 1º do artigo 138, do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Ceará, padece de vício de inconstitucionalidade, na parte em que prevê "Sessão Secreta" para deliberar sobre a perda de mandato de deputado. Trata-se, portanto, no particular, de uma norma írrita, nula, desprovida, enfim, de qualquer eficácia normativa, reclamando, por isso, neste átimo, a adequada e pronta correção em sede de controle incidental de constitucionalidade;

Bem a propósito, vejamos a percuciente manifestação da douta Procuradoria-Geral de Justiça:

"Volvendo o olhar para o Mandado de Segurança em apreço, vê-se que a norma regimental que disciplina a sessão realizada para a deliberação sobre a perda de mandato de parlamentar não guarda sintonia com os mencionados dispositivos constitucionais".(art. 48, da CE/89 e art. 55, § 2º da CF/88).(cf. fl.106/107).

Mais adiante, ainda acerca do tema em debate, o mesmo órgão ministerial, judiciosamente, assim reflexiona:

"Procedendo-se um cotejo entre as disposições



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

supramencionadas (art. 55, § 2º, CF/88, e art. 48, Parág. único, CE/89), verifica-se, com razoável facilidade, que o Regimento Interno criou um caso de sessão secreta, independentemente de previsão constitucional, praticando um excesso inconstitucional, eis que a Carta Estadual exige para a validade de sessões sigilosas a expressa permissão constitucional. Fora dessa exceção, as reuniões dos Parlamentares devem seguir a regra da publicidade.(...). Gizadas estas considerações, o Ministério Público estadual, à guisa de preliminar, e por ser questão prejudicial, requer a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 138, § 1º, do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, em face do artigo 48 e Parágrafo Único, da Constituição do Estado do Ceará e artigo 55, § 2º, da Constituição Federal, na forma emoldurada no art. 108, do RITJ/CE.

Cabe, outrossim, rechaçar a tese da Autoridade impetrada, no sentido de que a complexidade da demanda implicaria na extinção do mandado de segurança sem o julgamento de mérito, pois a novel Súmula 625 do Supremo Tribunal Federal editada na Sessão do dia 24 de setembro de 2003 é bastante elucidativa a propósito, como bem se vê de seu verbete: in verbis: "Controvérsia sobre matéria de direito não impede a concessão de mandado de segurança ". (grifos nossos). (cf. 108/109)

Acresce notar que, a nosso juízo, o Regimento Interno da Assembléia não comete nenhum excesso quando, suprimindo uma inexplicável lacuna do texto constitucional estadual (art. 53, § 3º), determina, em simetria com o texto constitucional maior (art. 55, § 2º), que a perda do mandato parlamentar será decidida por escrutínio



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

secreto e por maioria absoluta de votos.(cf. art. 138, § 1º, do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará).

O excesso vicioso, porém, como já comentado, consiste na exigência de sessão secreta, porque, nesta hipótese, tem que haver, nesse sentido, uma prévia e expressa deliberação da maioria absoluta dos membros da Assembléia, como prevê o indigitado parágrafo único do artigo 48 da Carta Estadual.

E isso, insista-se, como se depreende do contexto dos autos, não aconteceu, pelo que, em resumo, para ser válida, aquela histórica sessão deveria ter sido pública até momento da votação, a partir de quando, o Presidente da Assembléia deveria ter evacuado as Galerias, passando, então, à fase final subsequente, durante a qual processar-se-ia a votação secreta, como acontece, por exemplo, nas sessões de julgamento do Tribunal do Júri Popular, nas quais os debates, entre as partes, são públicos, mas a votação final se realiza em sala secreta;

Ora, como bem lembra o Parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça (fl. 95), " ..., toda e qualquer norma legal ou regimental que se insinuar incompatível com a Constituição deve assim ser declarada, abstrata ou concretamente, ou seja, por meio de ação direta ou incidentalmente em processos".

Na verdade, se uma regra do Regimento Interno da Assembléia





ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Legislativa, por obra e graça dos seus ilustres elaboradores, entrou em rota de colisão com o artigo 48 e seu Parágrafo único, da Constituição Estadual, ela não pode, obviamente, prevalecer porque está contaminada com o grave e irremediável vício da inconstitucionalidade, sendo, portanto, uma regra nula e, por conseguinte, inválida.

Por tais razões, aqui sucintamente deduzidas, não podemos deixar de reconhecer, em sede de controle incidental, a ostensiva inconstitucionalidade da expressão "em Sessão Secreta", contida no § 1º do artigo 138, do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará;

Se essa norma regimental está, ainda que parcialmente, eivada de inconstitucionalidade, pode-se dizer que se trata de regra absolutamente nula, não podendo, portanto, afetar o patrimônio jurídico de qualquer cidadão, inclusive do parlamentar que, como já ressaltado, tem o direito público subjetivo de exigir o exato cumprimento das normas regimentais da Casa a que pertence, para que reste preservada a validade dos atos legislativos ou de quaisquer outras deliberações colegiadas;

A propósito, confira-se a posição do ilustre professor e jurista ALFREDO BUZAID, para quem toda lei adversa à Constituição é absolutamente nula, não simplesmente anulável. Aliás, o próprio Professor BUZAID, como refere o eminente JOSÉ AFONSO DA SILVA, acerca do tema, textualmente, dizia:



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"Sempre se entendeu entre nós, de conformidade com a lição dos constitucionalistas norte-americanos, que toda lei, adversa à Constituição, é absolutamente nula; não simplesmente anulável. A eiva de inconstitucionalidade a atinge no berço, fere-a ab initio. Ela não chegou a viver. Nasceu morta. Não teve, pois, nenhum único momento de validade".(cf. JOSÉ AFONSO DA SILVA - CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO- 22ª edição- Malheiros- nota de rodapé- pág. 52).

Por sua vez, RUY BARBOSA, calcado na doutrina e na jurisprudência norte-americanas, entendia que

"Um ato ou uma lei inconstitucional é um ato ou uma lei inexistente; uma lei inconstitucional é lei aparente, pois que, de fato ou na realidade, não o é".(cf. RUY BARBOSA- DIREITO CONSTITUCIONAL, VOL. I, pág. 430- apud JOSÉ AFONSO DA SILVA, ob. cit. , pág. 53- nota de rodapé)

Como quer que seja, para não alongar, desnecessariamente, a discussão, é importante destacar que, no caso de controle de constitucionalidade incidental, a decisão opera efeitos ex tunc, pelo que é lícito, para o caso em exame, admitir a procedência das observações do Professor e ex-Ministro do STF ALFREDO BUZAID, a respeito da natureza da lei ou do ato inconstitucional. Vale dizer, a norma regimental em causa, em sendo inconstitucional, é ABSOLUTAMENTE NULA; NÃO SIMPLEMENTE ANULÁVEL, porquanto tal vício, pela sua importância e gravidade, atinge a norma desde o seu berço, porque ela nasceu morta e, por isso, não teve, sequer, um único momento de validade;



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

E se se trata de ato absolutamente nulo - e não simplesmente anulável- é imperioso relevar que ele não pode produzir efeito juridicamente válido, não podendo, por conseguinte, ser saneado, ratificado, convalidado, ou mesmo "ressuscitado", porque é um ato natimorto. Por isso, o caminho a seguir, em se pretendendo um ato válido, é fazer tudo de novo, todavia, com integral observância das normas previstas no artigo 48 e seu parágrafo único, da Constituição Estadual, convocando-se, para esse fim específico, uma nova sessão e deliberando-se nos moldes determinados pelos textos constitucionais;

Diante, pois, de um fato de tal gravidade, pela importância e repercussão do vício que contaminou a decisão legislativa impugnada, impõe-se que, nesta sede judicial, seja decretada a sua radical invalidade, em face dos preceptivos constitucionais pertinentes à espécie.

Irrelevante alegar-se que os deputados impetrantes silenciaram a respeito do assunto, quando estiveram presentes àquela sessão e não levantaram nenhuma questão de ordem. É que se trata de matéria de ordem pública, pela especial importância, como acima referido, de que se reveste o defeito maculador do ato.

De modo que o silêncio ou a omissão dos deputados presentes à sessão de que se fala não tem, seguramente, o condão de abonar, convalidar, ratificar ou, enfim, fazer produzir efeitos a malsinada sessão legislativa, porquanto, a simples ausência de prévia e expressa deliberação acerca da publicidade daquela reunião exhibe



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

densidade suficiente para nulificá-la, por ostensiva ofensa à regra que se hospeda no multireferido parágrafo único, do artigo 48, da Constituição Estadual;

A nosso juízo, portanto, a questão sob enfoque se revolve, simplesmente, tendo em conta o princípio da hierarquia normativa, pelo que, no caso de conflito entre uma simples norma regimental e uma norma constitucional, prevalece esta, porque hierarquicamente superior, devendo-se, por essa forma, prestigiar a inquestionável supremacia do texto constitucional;

Em acréscimo, vale a pena reiterar que o Regimento Interno das Casas Legislativas ocupa uma posição subalterna na pirâmide do ordenamento jurídico, daí por que deve integral e inarredável obediência aos ditames constitucionais. Com efeito, como assinala, em unânime consenso, a doutrina nacional, toda norma constante da ordem jurídica, especialmente, num Estado Democrático de Direito, deve estar em conformidade com os superiores desígnios da Lex Legum, a fim de que goze de validade e receba os benefícios da legitimação. Trata-se, na realidade, de um postulado que, a cada dia, mais se arraiga na consciência jurídica mundial, motivo por que vem sendo inculcado em todas as modernas constituições que se querem mostrar democráticas. Não há, pois, como se possa percorrer outra via interpretativa.

Diante do exposto, votamos, no sentido de que seja, incidentalmente, declarada a inconstitucionalidade da expressão "em Sessão Secreta", contida no § 1º, do artigo 138, do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará.



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No mérito, em integral consonância com o douto Parecer ministerial emitimos nosso voto, pela concessão da segurança impetrada, a fim de que se anule a sessão plenária da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, realizada, secretamente, no dia 03/07/2003, na qual aquela Augusta Casa do Povo deliberou sobre a perda do mandato do deputado José Sérgio Teixeira Benevides, devendo, por conseguinte, para tal fim, ser convocada uma outra reunião plenária, em conformidade com as disposições contidas no artigo 48 e seu § único, da Constituição do Estado ficando, finalmente, extinto o processo, com julgamento de mérito, por acolhimento do pedido, nos termos do artigo 269, I, do C. P. C.

Custas " ex lege"

Sem honorários (Súmula 512-STF- Súmula 105-STJ).

Fortaleza, 02/09/04

---

PRESIDENTE.

---

RELATORA.

---

REP. PROCURADORIA GERAL DA JUSTIÇA