

## EMENTA

PROCESSO LEGISLATIVO. QUÓRUM DE INSTALAÇÃO *VERSUS* QUÓRUM DE DELIBERAÇÃO. CRITÉRIO DE MAIORIA SIMPLES. NÚMERO DE VOTANTES. EXCLUSÃO DO PRESIDENTE E DAS ABSTENÇÕES, NO CÔMPUTO DA MAIORIA. VÍCIO INEXISTENTE. VALIDADE FORMAL DA NORMA. SENTENÇA REFORMADA, NO REEXAME NECESSÁRIO.

APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO Nº 1.0476.06.002961-0/001 (CONEXÃO: 1.0476.06.002851-3/002) - COMARCA DE PASSA-QUATRO - REMETENTE: JD COMARCA PASSA QUATRO - APELANTE(S): PRESID CÂMARA MUN PASSA QUATRO PRIMEIRO(A) (S), MUNICÍPIO PASSA QUATRO SEGUNDO(A)(S) - APELADO(A) (S): ANDRÉ STREITENBERGER JÚNIOR E OUTRO(A)(S) - RELATOR: EXMO. SR. DES. BRANDÃO TEIXEIRA

## ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a 2ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM REEXAME NECESSÁRIO, REFORMAR A SENTENÇA PREJUDICADOS OS RECURSOS VOLUNTÁRIOS.

Belo Horizonte, 31 de outubro de 2006.

DES. BRANDÃO TEIXEIRA – Relator

## VOTOS

O SR. DES. BRANDÃO TEIXEIRA:

Cuidam os autos de reexame necessário e de recursos de apelação

interpostos contra a v. sentença de fl. 116/118 que, no mandado de segurança impetrado por ANDRÉ STREITENBERGER JÚNIOR E OUTROS contra ato ilegal atribuído ao PRESIDENTE DA CÂMARA DOS VEREADORES DE PASSA QUATRO, declarou “a inconstitucionalidade do artigo 37 da Lei Orgânica do Município de Passa Quatro”, e concedeu a segurança, para anular o processo legislativo que deu origem à Lei Municipal n. 1721/2005, desde a sua primeira votação, inclusive.

Inconformado, insurge-se o PRESIDENTE DA CÂMARA DOS VEREADORES DE PASSA QUATRO contra a sentença, alegando que a câmara dos edis é composta por nove vereadores, e que, a teor do art. 38, da Lei Orgânica do Município, a aprovação de matérias colocadas em discussão dependerá da maioria dos vereadores presentes à respectiva sessão. Ocorre que, possuindo a Câmara 09 vereadores, mas considerando que o Presidente somente vota em situações especiais, não deve o seu voto ser considerado quando da perquirição da maioria simples necessária para aprovação de qualquer projeto, sobremaneira se alcançado o quorum mínimo para instalação da sessão. Por tudo isso, se eram 08 votantes (já que o presidente não votaria), e se houve uma abstenção (que não é contada como voto para fins de quorum de deliberação), a obtenção de 04 votos é suficiente para caracterizar a maioria simples, necessária para aprovação do projeto de lei (fl. 122/127).

Também o MUNICÍPIO DE PASSA QUATRO recorreu da sentença, batendo-se nos mesmos aspectos já destacados acima (fl. 129/132).

Os impetrantes ofertaram as contrarrazões de fl. 137/141, pugnando pela confirmação da sentença.

Parecer ministerial, da lavra do ilustrado Procurador de Justiça LUIZ CARLOS TELES DE CASTRO (fl. 149/153-TJMG), opinando pela concessão da segurança.

Conheço do reexame necessário, porque satisfeitos os pressupostos legais.

Por meio do presente mandado de segurança, pretendem os impetrantes seja declarada a ilegalidade da cobrança da contribuição para custeio de serviços de iluminação pública, em razão de vício formal na aprovação da Lei n. 1721/2005, que instituiu aquele tributo no Município de Passa Quatro.

Pois bem: segundo se verifica dos autos, o Projeto de Lei n. 45/2005, posteriormente convertido na Lei Municipal n. 1721/2005 (fl. 24), foi aprovado pela Câmara de Vereadores em dois turnos, nas sessões dos dias 03 de dezembro e 05 de dezembro de 2005.

Em ambas as sessões havia 09 vereadores. Nelas, 04 votaram favoravelmente à aprovação do projeto, 03 votaram contrariamente e houve 01 abstenção (v. fl. 15).

Embora presente, o Presidente da Câmara não votou em nenhuma das sessões, porque, a teor do art. 37, do Regimento Interno da Câmara dos Edis, tem-se o seguinte:

“Art. 37. Somente na qualidade de membro da Mesa da Câmara, poderá o Presidente oferecer proposição, sendo-lhe facultado tomar parte na discussão de qualquer assunto, desde que passe a Presidência a seu substituto.

Parágrafo único. O presidente ou seu substituto legal só poderá votar nos casos de empate, nos escrutínios secretos ou quando a matéria exigir para a sua aprovação o voto de dois terços dos membros da Câmara.” (grifos nossos).

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Passa Quatro assim dispõe:

“Art. 38. A discussão e aprovação da maté-

ria constante da Ordem do dia só poderão ser efetuadas com a presença da maioria absoluta dos membros da Câmara.

Parágrafo único. A aprovação da matéria colocada em discussão dependerá do voto da maioria dos Vereadores presentes à sessão, ressalvados os casos previstos nesta Lei.” (grifos nossos).

A respeito do quorum de instalação das sessões legislativas e também dos quoruns de deliberação, assim leciona o saudoso HELY LOPES MEIRELES:

“O número ou quorum é a presença mínima de vereadores no recinto que se exige para a sessão se iniciar e deliberar eficazmente. As leis e regimentos, em regra, consignam quorum diverso para início da sessão, para deliberações sobre matérias comuns e para deliberações sobre matérias especiais (alienação de bens municipais, autorização para empréstimos, concessão de serviços públicos, cassação de mandatos etc). O quorum para início da sessão pode ser inferior à maioria absoluta, e geralmente o é, porque nessa fase não se submete a deliberação qualquer matéria da ordem-do-dia. O quorum para realização da sessão com poder deliberativo deverá sempre ser superior à metade do total dos membros da Câmara, para que assim possa a maioria impor sua vontade.

O conceito de maioria tem suscitado algumas dúvidas no seio dos órgãos colegiados, principalmente nas Câmaras Municipais, o que justifica breves esclarecimentos. O vocábulo maioria provém do Latim *major*, comparativo de *magnus*, que indica o que é maioria, em quantidade, grandeza ou número, em relação a uma totalidade. Maioria é, portanto, a maior quantidade, grandeza ou número, em relação a uma totalidade. Maioria é, portanto, a maior quantidade, a maior porção ou o maior número em que se divide um total. Para fins de eleição ou deliberação classifica-se a maioria

em absoluta, relativa e qualificada, como veremos a seguir”.

“Maioria simples - Maioria simples, relativa ou ocasional é a que compreende mais da metade dos votantes presentes à sessão, ou a que representa o maior resultado da votação, dentre os que participam dos sufrágios, quando haja dispersão de votos por vários candidatos. Daí por que sempre que se adotar o sistema de deliberação por maioria simples deverá esclarecer, com precisão, qual o critério a prevalecer. A nosso ver, nos casos omissos entende-se exigida a maioria simples em relação ao número dos que tomarem parte da votação”.

“O que convém repisar é que a maioria absoluta e a maioria qualificada são sempre tomadas em relação ao número total de membros da Câmara (presentes e ausentes à votação), ao passo que a maioria simples é calculada unicamente com base no número de votantes.” (*in* Direito Municipal Brasileiro. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 615/617).

Com auxílio das lições acima, pode-se deduzir que o artigo 38, da Lei Orgânica de Passa Quatro, define dois *quoruns* diferenciados: exige-se a presença da maioria absoluta dos membros da Câmara, para fins de instalação da sessão legislativa. Contudo, para aprovação de matérias colocadas em discussão, o *quorum* exigido é de maioria simples, ou seja, deve-se considerar apenas a maioria dos presentes.

E quando se fala em maioria dos presentes, excluem-se as abstenções e também aqueles que não votam, a exemplo do presidente.

Isto porque o conceito de maioria simples deve ser buscado no universo dos votantes, porque são esses que interessam para o sufrágio. Aqueles que não votam, ou aqueles que se absterem (que votam em branco, p.ex.), não interessam para o resultado final da eleição.

No caso dos autos, então, se eram 09 os vereadores, mas se o presidente não

vota, o universo dos votantes seria de 08 vereadores. Contudo, houve uma abstenção e, por isso, a maioria deveria ser buscada dentre os 07 restantes. Desta forma, se o projeto teve 04 votos, alcançou-se a maioria necessária para aprovação da matéria.

De forma ainda mais explícita, e em inteira conformidade com o arazoado acima desenvolvido, assim expõe o Prof. JOSÉ NILO DE CASTRO:

“...quorum é a presença mínima de Vereadores para início da sessão (sua abertura) e para a deliberação válida e eficaz. Tem-se, aí, diversidade de quorum.

Não há regra rígida de número (quorum) de Vereadores para iniciar a sessão. Varia de acordo com as Leis Orgânicas dos Municípios, por exemplo, um terço para início da sessão.

Todavia, para a deliberação impõe-se a observância de regra rígida, cuja fonte se busca na Carta Federal, em seu art. 47.

Assim, salvo disposição em contrário, as deliberações da Câmara Municipal, como as de suas Comissões, serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos Vereadores.

Possuindo a Câmara Municipal nove Vereadores, para deliberar validamente, devem estar presentes cinco Vereadores, a maioria absoluta, o quorum de votação, dos quais três, constituindo a maioria simples, decidem.

Explicita-se mais. A maioria absoluta é de cinco Vereadores, o quorum de votação. Lembra Mayr Godoy o seguinte:

‘Como o Presidente, em caso de maioria simples, só vota se ocorrer empate, dos cinco presentes no exemplo suscitado, votam três. A maioria poderá ser obtida com dois votos ou até mesmo com um só voto, se os outros dois se abstiverem de votar. O que a Constituição exige é que a decisão seja tomada pela maioria de votos, dentre os presentes. A abstenção não é contada como voto a favor,

apenas para integrar o quorum, daí porque um só voto a favor, nenhum contra e várias abstenções podem decidir pela aprovação ou rejeição de determinada matéria.

É simplesmente cruel decidir, desse modo, por toda a comunidade. Mas teoricamente não está incorreto.» (*in* Direito Municipal Positivo. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2001, p. 172/173).

O equívoco do douto julgador monocrático, *data venia*, foi computar dentre os votos necessários para obtenção da maioria simples também a abstenção - o que se revela incorreta, porque aquele que se absteve não integrou o universo dos votantes e, por isso, não pode ser incluído para cálculo do quorum de deliberação.

Por tais fundamentos, restando demonstrado que a Lei Municipal n. 1721/2005 não padece de qualquer vício no processo legislativo, deve ser denegada a segurança, por ausência de ato ilegal a tutelar.

Por tudo que se expôs, NO REEXAME NECESSÁRIO, REFORMO A V. SENTENÇA REVISANDA, PARA JULGAR IMPROCEDENTE O PEDIDO INICIAL.

Ficam prejudicados ambos os recursos voluntários.

Custas, pelo autor, isento.

Votaram de acordo com o(a) Relator(a) os Desembargador(es): CAETANO LEVI LOPES e FRANCISCO FIGUEIREDO.

## COMENTÁRIOS AO ACÓRDÃO

BERNARDO PIMENTEL SOUZA

Professor do Departamento de Direito da UFV

O venerado acórdão proferido no egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais merece aplausos.

De fato, no que tange aos projetos de leis ordinárias, sejam eles federais, estaduais, distritais e municipais, incide o artigo 47 da Constituição brasileira, razão pela qual a aprovação depende da presença da maioria absoluta dos parlamentares da respectiva Casa Legislativa, sejam eles senadores, deputados ou vereadores, conforme o caso, com a posterior votação favorável da maioria simples ou relativa, vale dizer, da maioria dos votantes.

O número de votos para a aprovação, portanto, é variável: primeiro, porque depende do número de parlamentares presentes no dia da votação na Casa Legislativa, desde que presentes parlamentares correspondentes ao primeiro número inteiro acima da metade (maioria absoluta); segundo, porque depende do número de parlamentares que efetivamente participaram da votação, com a desconsideração das eventuais abstenções e de outros impedimentos constitucionais, legais ou regimentais. Tem-se a maioria simples exigida no artigo 47 da Constituição quando há a maioria dos votantes, após a confirmação da presença da maioria absoluta dos parlamentares na Casa Legislativa.

No caso dos autos sob julgamento no egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a Câmara do Município de Passo Quatro é composta por nove vereadores.

Como todos os nove vereadores estavam presentes no dia da sessão de votação, houve, com folga, o cumprimento da exigência da presença da maioria absoluta correspondente ao quórum de instalação. Válida, portanto,

a abertura dos trabalhos legislativos, com a discussão e a votação do projeto de lei ordinária.

Assim, foi realizada a votação com a participação de sete dos nove vereadores, já que o Presidente não participa das votações de projetos de lei ordinária e houve uma abstenção. Por conseguinte, apenas sete vereadores participaram da votação. Ora, a maioria simples de sete corresponde a quatro. Se quatro vereadores aprovaram o projeto de lei ordinária, o quórum de deliberação foi alcançado.

Sob ambos os prismas (quórum de instalação e quórum de deliberação), portanto, a Lei Municipal nº 1721/2005 foi aprovada à luz da Constituição brasileira, da Lei Orgânica do Município de Passa Quatro e do Regimento Interno da Câmara Municipal. É válida, portanto, à vista do Direito. Daí o acerto do respeitável acórdão sob comento, em virtude da correta distinção entre o quórum de instalação (maioria absoluta) e o quórum de deliberação (maioria simples ou relativa) para a aprovação das leis ordinárias em geral.