

ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

ÓRGÃO ESPECIAL

Número Único: 1003453-71.2021.8.11.0000

Classe: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Assunto: [Inconstitucionalidade Material]

Relator: Des(a). ORLANDO DE ALMEIDA PERRI

Turma Julgadora: [DES(A). ORLANDO DE ALMEIDA PERRI, DES(A). CARLOS ALBERTO ALVES DA I

Parte(s):

[ALLISON AKERLEY DA SILVA - CPF: 710.791.061-20 (ADVOGADO), MUNICIPIO DE CUIABA (AUTOR), CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ (REU), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (CUSTOS LEGIS), EMANUEL PINHEIRO - PREFEITO MUNICIPAL DE CUIABA -MT (AUTOR), PREFEITO MUNICIPAL DE CUIABÁ-MT (AUTOR), Câmara Municipal de Cuiabá (REU), CUIABA CAMARA MUNICIPAL - CNPJ: 33.710.823/0001-60 (REU), ANDRÉ LUIZ DE ANDRADE POZETI - CPF: 534.834.131-20 (ADVOGADO), DANIEL DOUGLAS BADRE TEIXEIRA - CPF: 705.539.121-00 (ADVOGADO), TALITA ALESSANDRA MORI COIMBRA - CPF: 545.481.101-78 (ADVOGADO), FLAVIA FATIMA BATTISTETTI BALDO - CPF: 011.623.171-83 (ADVOGADO)]

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a **ÓRGÃO ESPECIAL** do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). MARIA HELENA GARGAGLIONE POVOAS, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **À UNANIMIDADE CONCEDEU, EM PARTE, A LIMINAR, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.**

E M E N T A

ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) Nº 1003453-71.2021.8.11.0000

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MEDIDA CAUTELAR – ART. 39 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL – NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL

PARA QUE O PREFEITO/VICE-PREFEITO POSSAM SE AUSENTAR DO PAÍS, POR QUALQUER TEMPO – NORMA QUESTIONADA À LUZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL – ART. 49, III, C/C O ART. 83 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTS. 26, III, E 64, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – PRECEDENTES DO STF – EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO, PELO PREFEITO, DE RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO SOBRE RESULTADO DE VIAGEM OFICIAL – OBRIGAÇÃO NÃO PREVISTA DE FORMA SIMÉTRICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, TAMPOUCO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, AO GOVERNADOR – PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E SEPARAÇÃO DE PODERES – PRESENÇA DO *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA* – APARENTE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 39, §1º, II, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ NÃO IDENTIFICADA – ADOÇÃO DO PARECER DA SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA E INSTITUCIONAL – MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA, PARA SUSPENDER A EXPRESSÃO “*POR QUALQUER TEMPO*” E O TRECHO DE QUE O “*PREFEITO, NO PRAZO DE QUINZE DIAS A PARTIR DA DATA DO RETORNO, DEVERÁ ENVIAR À CÂMARA MUNICIPAL RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO SOBRE RESULTADO DA MESMA*”, CONSTANTES NO ART. 39 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ, EM CONSONÂNCIA COM O PARECER MINISTERIAL.

O STF firmou premissa no sentido de ser necessária a observância do princípio da simetria na aplicação das normas dos arts. 49, III, e 83 da Constituição Federal pelos entes federados.

A exigência de prévia autorização da Câmara Municipal para o Prefeito/Vice-Prefeito ausentar-se do território nacional, por qualquer tempo, mostra-se conflitante com a Constituição Federal [art. 49, III, c/c o art. 83] e Estadual [arts. 26, III, e 64, § 1º].

Há aparente inconstitucionalidade da exigência de apresentação, pelo Prefeito, de relatório circunstanciado sobre resultado de viagem oficial, por impor ao Chefe do Poder Executivo Municipal obrigação não prevista na Constituição Federal, ao Presidente da República, tampouco na Constituição Estadual, ao Governador.

“(…) a licença dá-se por motivo de saúde, para tratar de interesses particulares ou em missão autorizada pela Câmara Municipal. Dentro desse contexto, o que o dispositivo faz é tão somente prever que quando essa licença for efetivada e o Prefeito estiver gozando férias fará jus à remuneração, daí porquê não há abertura para se reconhecer cenário de violação constitucional.”
(Parecer da Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica e Institucional)

Presentes os requisitos autorizadores, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, a concessão de medida liminar para fazer suspender a eficácia parcial da norma impugnada até o julgamento definitivo da ação é medida de rigor.

ESTADO DE MATO GROSSO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) Nº 1003453-71.2021.8.11.0000

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL DE CUIABÁ-MT

REU: CUIABA CAMARA MUNICIPAL

RELATÓRIO

EXMO. SR. DES. ORLANDO DE ALMEIRA PERRI

Egrégio Órgão Especial:

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta por Emanuel Pinheiro, Prefeito do Município de Cuiabá, “em face do art. 39 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá”, por contrariar, a seu entender, os arts. 9º e 26 da Constituição Estadual e os arts. 49, III, e 83, da Constituição da República.

O requerente aduz que: 1) o art. 39 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá “condiciona a gestão administrativa municipal à autorização do Poder Legislativo, cerceando, inclusive, a liberdade de locomoção do Chefe Executivo Municipal”, que “poderia se ver impedido do gozo de férias, ou de viagem internacional, por menos de 15 (quinze) dias, a depender da vontade de vereadores”; 2) “o legislador municipal suprimiu o prazo estabelecido na Constituição Federal, para o afastamento do chefe do Executivo, sem a necessidade de licença prévia do Legislativo”; 3) igualmente, a obrigatoriedade de apresentação de relatório circunstanciado sobre o resultado de viagem oficial, assim como o gozo de férias do Prefeito, mediante autorização da Câmara Municipal, são regras evidentemente “incompatíveis com a Carta Magna Federal e Estadual”; 4) “as expressões ‘a qualquer tempo’ e ‘no prazo de quinze dias a partir da data do retorno, deverá enviar à Câmara Municipal relatório circunstanciado sobre o resultado da mesma’, contidas no caput do artigo 39, bem como o contido no inciso II do mesmo artigo 39 da Lei Orgânica Municipal violam preceitos fundamentais, em específico, o princípio da separação dos poderes, e simetria constitucional”; 5) “a necessidade de suspensão imediata de tais disposições normativas impugnadas pode ser facilmente justificada”, na medida em que “atualmente o Chefe do Executivo Municipal está impedido de gozar de férias no momento em que entender pertinente, bem como impedido de se ausentar do país em viagem oficial, por qualquer tempo, sem a devida autorização do legislativo municipal, sob perda do cargo”.

Ao final, requer liminarmente a suspensão da eficácia das expressões “a qualquer tempo” e “no prazo de quinze dias a partir da data do retorno, deverá enviar à Câmara Municipal relatório circunstanciado sobre resultado da mesma”, contidas no caput do art. 39, “bem como o contido no inciso II do §1º do mesmo artigo 39, todos da Lei Orgânica Municipal, até o julgamento do mérito da presente demanda”.

A Câmara Municipal de Cuiabá informou que “não há se falar em inconstitucionalidade formal, tendo em vista o princípio que presume a constitucionalidade deste, derivado da independência, harmonia e tripartição dos poderes”. Destacou que “a tramitação e aprovação legislativa ocorreram conforme os preceitos legais e “o Plenário da Câmara Municipal de Cuiabá é soberano em suas decisões, nos termos do artigo 9º da Lei Orgânica do Município”. Ao final, pugnou pelo indeferimento do pedido liminar.

A Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica e Institucional apontou que havia divergências entre a redação da norma apresentada pelo autor desta ação e o texto disponível no site oficial de publicação de leis, solicitando a intimação do Prefeito e da Câmara Municipal de Cuiabá para esclarecerem qual era a atual redação do art. 39 da Lei Orgânica Municipal, o que foi acolhido.

Em respostas, o autor da ação afirmou que a redação vigente da norma seria aquela constante da inicial, o que foi corroborada pela Câmara Municipal de Cuiabá.

A Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica e Institucional opinou pelo deferimento parcial da medida cautelar, “*para suspender até o julgamento final do mérito as expressões ‘por qualquer tempo’, bem como o trecho que impõe ao ‘Prefeito, no prazo de quinze dias a partir da data do retorno, deverá enviar à Câmara Municipal relatório circunstanciado sobre resultado da mesma’, constantes no art. 39 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá/MT*”.

É o relatório.

ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) Nº 1003453-71.2021.8.11.0000

VOTO

EXMO. SR. DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI (RELATOR)

Egrégio Órgão Especial:

Pelo que se depreende dos autos, a norma impugnada possui a seguinte redação:

“Art. 39 O Prefeito e o Vice-Prefeito em exercício não poderão, sem licença da Câmara Municipal, ausentar-se do País, por qualquer tempo, nem do Município, por mais de quinze dias, sob pena de perda do cargo e tratando-se de viagem oficial, o Prefeito, no prazo de quinze dias a partir da data do

retorno, deverá enviar à Câmara Municipal relatório circunstanciado sobre resultado da mesma. (Nova Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

§ 1º O Prefeito regularmente licenciado terá direito a perceber a remuneração, quando:

I- impossibilitado de exercer o cargo, por motivo de doença devidamente comprovada;

II- em gozo de férias;

III- a serviço ou em missão de representação do Município.

§ 2º O Prefeito gozará férias anuais de trinta (30) dias, sem prejuízo da remuneração.”

A inconstitucionalidade deduzida pelo autor da presente ação funda-se na assertiva de que o art. 39 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá, ao condicionar tanto a prévia autorização legislativa para o Prefeito/Vice-Prefeito ausentar-se do território nacional, “por qualquer tempo”, quanto a apresentação de relatório circunstanciado sobre o resultado de viagem oficial, viola o modelo normativo estabelecido pela Constituição Federal e Estadual.

Em suma, alega-se a inconstitucionalidade material decorrente de ofensa aos princípios da simetria e da separação de poderes e ao direito fundamental de liberdade de locomoção do Prefeito/Vice-Prefeito.

A Constituição Federal prevê que compete ao Congresso Nacional a autorização para que o Presidente e o Vice-Presidente da República se ausentem do país por período superior a 15 (quinze) dias, nos termos do art. 49, III, e art. 83, *in verbis*:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...)

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; (...)

Art. 83. O Presidente e o Vice-Presidente da República não poderão, sem licença do Congresso Nacional, ausentar-se do País por período superior a quinze dias, sob pena de perda do cargo.”

Por sua vez, os arts. 26, III, e 64, § 1º, da Constituição do Estado do Mato Grosso estabelecem a competência da Assembleia Legislativa para permitir o Governador e o Vice-Governador “*a se ausentarem do Estado, quando a ausência exceder a quinze dias*”, *in verbis*:

“Art. 26 É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa: (...)

III - autorizar o Governador e ao Vice-Governador a se ausentarem do Estado, quando a ausência exceder a quinze dias. (...)

Art. 64 O Governador deve residir na Capital do Estado.

§ 1º O Governador e o Vice-Governador não poderão, sem licença da Assembleia Legislativa, ausentar-se, nem do Estado, por mais de quinze dias, sob pena de perda do cargo.”

Ressalto que, em análises de matérias semelhantes às discutidas nesta ação, o Supremo Tribunal Federal [em 5.11.2019], nos autos da ADI nº 282/MT, de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, declarou inconstitucional tanto a expressão “do país por qualquer tempo” quanto a necessidade de o Governador do Estado do Mato Grosso apresentar à Assembleia Legislativa relatório circunstanciado sobre o resultado de viagem oficial, contidas nos arts. 26 e 64, §§ 1º e 2º, da Constituição Estadual, que possuíam as seguintes redações:

“Art. 26 É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa: (...)

III - autorizar o Governador e ao Vice-Governador a se ausentarem do Estado, quando a ausência exceder a quinze dias, e do país por qualquer tempo;

(...)

Art. 64 (...) § 1º O Governador e o Vice-Governador não poderão, sem licença da Assembleia Legislativa, ausentar-se do país, por qualquer tempo, nem do Estado, por mais de quinze dias, sob pena de perda do cargo.

§ 2º Tratando-se de viagem oficial, o Governador, no prazo de quinze dias a partir da data do retorno, deverá enviar à Assembleia Legislativa relatório circunstanciado sobre o resultado da mesma.”

Nesse quadro, constata-se que, enquanto os dispositivos constitucionais federais e estaduais exigem a autorização do Poder Legislativo para o Chefe do Executivo se ausentar do país somente quando esse período exceder 15 (quinze) dias, o art. 39 da Lei Orgânica Municipal preceitua que “*o Prefeito e o Vice-Prefeito em exercício não poderão, sem licença da Câmara Municipal, ausentar-se do País, por qualquer tempo*”.

Logo, a exigência de prévia autorização da Câmara Municipal para o Prefeito/Vice-Prefeito ausentar-se do território nacional, por qualquer tempo, mostra-se conflitante com a Constituição Federal [art. 49, III, c/c o art. 83] e Estadual [arts. 26, III, e 64, § 1º].

O STF firmou premissa no sentido de ser necessária a observância do princípio da simetria na aplicação das normas dos arts. 49, III, e 83, da Constituição Federal pelos entes federados, *in verbis*:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 53, inciso IV, e art. 81, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Necessidade de prévia autorização da Assembleia Legislativa para o afastamento do governador e do vice-governador do País por qualquer tempo. Princípio da simetria. Princípio da separação dos Poderes. Confirmação da medida cautelar. Procedência. 1. A Carta da República, em seus arts. 49, inciso III, e 83, dispôs ser da competência do Congresso Nacional autorizar o presidente e o vice-presidente da República a se ausentarem do País quando a ausência for por período superior a quinze dias. 2. Afronta os princípios da separação dos Poderes e da simetria disposição da Constituição estadual que exige prévia licença da Assembleia Legislativa para que o governador e o vice-governador se ausentem do País por qualquer prazo. 3. Trata-se de mecanismo do sistema de freios e contrapesos, o qual somente se legitima nos termos já delineados pela própria Lei Maior, sendo vedado aos estados-membros criar novas ingerências de um Poder na órbita de outro que não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental. Precedentes. 4. Ação direta julgada procedente.” (ADI 775, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014)

“GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR DO ESTADO – AFASTAMENTO DO PAÍS “EM QUALQUER TEMPO” – NECESSIDADE DE

AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, SOB PENA DE PERDA DO CARGO – ALEGADA OFENSA AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E SUPOSTA TRANSGRESSÃO AO MODELO NORMATIVO ESTABELECIDO PELA VIGENTE CONSTITUIÇÃO (ART. 49, III, E ART. 83) – PRECEDENTES – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. – A exigência de prévia autorização da Assembleia Legislativa para o Governador e o Vice-Governador do Estado ausentarem-se, em qualquer tempo, do território nacional mostra-se incompatível com os postulados da simetria e da separação de poderes, pois essa restrição – que não encontra correspondência nem parâmetro na Constituição Federal (art. 49, III, c/c o art. 83) – revela-se inconciliável com a Lei Fundamental da República, que, por qualificar-se como fonte jurídica de emanção do poder constituinte decorrente, impõe ao Estado-membro, em caráter vinculante, em razão de sua índole hierárquico-normativa, o dever de estrita observância quanto às diretrizes e aos princípios nela proclamados e estabelecidos (CF, art. 25, “caput”), sob pena de completa desvalia jurídica das disposições estaduais que conflitem com a supremacia de que se revestem as normas consubstanciadas na Carta Política. Precedentes.” (ADI 5373 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2019)

Com efeito, identifica-se aparente inconstitucionalidade da “*norma contida em lei orgânica municipal que exige autorização prévia da Câmara Municipal para que o Prefeito ou ao Vice-Prefeito em exercício do cargo possam se ausentar do país pelo período igual ou inferior a 15 (quinze) dias*” (TJMG, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.16.003183-7/000, Des. Armando Freire, Órgão Especial, 01/09/2017).

Igualmente, há aparente inconstitucionalidade da exigência de apresentação, pelo Prefeito, de relatório circunstanciado sobre resultado de viagem oficial, por impor ao Chefe do Poder Executivo Municipal obrigação não prevista na Constituição Federal, ao Presidente da República, tampouco na Constituição Estadual, ao Governador, conforme, aliás, foi objeto semelhante da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 282/MT, julgada pelo STF em 5.11.2019, que [repito] declarou inconstitucional a imposição de o Governador do Estado do Mato Grosso apresentar à Assembleia Legislativa relatórios de viagens oficiais (Relator: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno).

Nesse contexto, conclui-se que a expressão “por qualquer tempo” e a imposição ao Prefeito de remeter à Câmara Municipal relatório circunstanciado sobre o resultado de viagem oficial são exigências que extrapolam os limites conferidos pelo ordenamento constitucional, ferindo, aparentemente, os princípios da simetria e separação dos poderes, a evidenciar a plausibilidade dos fundamentos jurídicos apresentados pela parte autora.

Lado outro, conforme bem ponderado pela Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica e Institucional, em seu substancioso parecer, “*está presente o periculum in mora, consubstanciado no cenário de insegurança a qual está submetido o Prefeito do Município de Cuiabá*”, que encontra-se “*impedido de viajar internacionalmente sem autorização legislativa por prazo não superior a 15 (quinze dias), conforme determina a Constituição Federal e Estadual*”, cujos fundamentos também adoto como razões de decidir.

Por fim, em análise perfunctória, afastado a pretendida suspensão da eficácia do art. 39, §1º, II, da Lei Orgânica Municipal, porquanto aparentemente há premissa inválida do autor sobre o alcance da norma impugnada, que assim dispõe:

“Art. 39 [...]

§1º O Prefeito regularmente licenciado terá direito a perceber a remuneração, quando:

[...]

II – em gozo de férias”

Neste tópico, integro mais uma vez o parecer da Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica e Institucional como fundamento para decidir, ante a precisa análise da matéria, *in verbis*:

“*Como nota derradeira, e aqui divergindo parcialmente das razões autorais, cumpre refutar a pretensão de se obter a declaração de inconstitucionalidade do art. 39, §1º, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Cuiabá (...).*

Aqui não parece sobressair, ao menos em análise sumária a qual está adstrita o pleito, qualquer tom de inconstitucionalidade.

Nos termos da Lei Orgânica Municipal, cabe à Câmara Municipal conceder licença ao Prefeito. Com escoro no entendimento de José Nilo de Castro, a licença pode ser compreendida da seguinte forma:

‘A licença do Prefeito é concedida pelo Plenário. E o Plenário delibera soberanamente, valorando os motivos do pedido de licença, podendo concedê-la ou negá-la. O Prefeito tem o direito ao pedido de licença, não o direito subjetivo à sua concessão. Não se deve confundir a licença com o simples afastamento. Dá-se a licença por motivo de saúde (aqui remunerada), para tratar de interesse particular (sem remuneração) ou em missão autorizada pela Câmara Municipal (aqui remunerada). A licença, como as férias, pressupõe a cessação do exercício do mandato do Prefeito, assumindo-o então o substituto legal. O afastamento, porém, pressupõe a continuidade do exercício do mandato para o Prefeito tratar, fora do Município ou do Estado, de interesse de sua própria Municipalidade (...).’

Depreende-se, portanto, que a licença dá-se por motivo de saúde, para tratar de interesses particulares ou em missão autorizada pela Câmara Municipal. Dentro desse contexto, o que o dispositivo faz é tão somente prever que quando essa licença for efetivada e o Prefeito estiver gozando férias fará jus à remuneração, daí porquê não há abertura para se reconhecer cenário de violação constitucional.”

Com essas considerações, em consonância com o parecer ministerial, **DEFIRO EM PARTE** o pedido liminar para suspender a expressão “*por qualquer tempo*” e o trecho de que o “*Prefeito, no prazo de quinze dias a partir da data do retorno, deverá enviar à Câmara Municipal relatório circunstanciado sobre resultado da mesma*”, constantes no art. 39 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá.

Se confirmada pelo colegiado, notifiquem-se as partes interessadas, para conhecimento e, querendo, manifestarem-se no prazo de 10 (dez) dias (RITJMT, art. 172, § 2º).

Em seguida, abra-se vista à Procuradoria-Geral de Justiça (RITJMT, art. 173).

É a decisão.

Assinado eletronicamente por: **ORLANDO DE ALMEIDA PERRI**
<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDBVGVDQDFVR>

Data da sessão: Cuiabá-MT, 19/08/2021



PJEDBVGVDQDFVR