



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2018.0001008662**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2172264-62.2018.8.26.0000, da Comarca de Mongaguá, em que é agravante MARCIO MELO GOMES, são agravados RODRIGO CARDOSO BIAGIONI, LUCIANO LARA VIEIRA, CARLOS JACOB ROCHA e LUIZ BERBIZ DE OLIVEIRA.

**ACORDAM**, em 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores MARIA LAURA TAVARES (Presidente) e MARCELO BERTHE.

São Paulo, 17 de dezembro de 2018.

**HELOÍSA MARTINS MIMESSI**  
**RELATORA**  
Assinatura Eletrônica



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Agravo de Instrumento nº 2172264-62.2018.8.26.0000**

**Agravante: Marcio Melo Gomes**

**Agravados: Rodrigo Cardoso Biagioni, Luciano Lara Vieira, CARLOS JACOB ROCHA e Luiz Berbiz de Oliveira**

**Interessados: CÂMARA MUNICIPAL DE MONGAGUÁ e JOSÉ PEDRO FACCINA**

**Comarca: Mongaguá**

**Voto nº 9393**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. MONGAGUÁ. CASSAÇÃO DE MANDATO DO VICE-PREFEITO. Liminar indeferida em primeiro grau. Pretensão de suspender os efeitos dos Decretos Legislativos que cassaram o mandato do Vice-Prefeito. Cabimento. Presença dos requisitos do art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009. Procedimento previsto no Decreto-Lei nº 201/1967 (que “dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências”) reservado àqueles que tenham efetivamente substituído o Prefeito, não se devendo estender as suas disposições aos que jamais tenham ocupado o cargo de Chefe do Executivo local. Posicionamento doutrinário e jurisprudencial nesse sentido. In casu, ao menos em sede de cognição sumária, não constam quaisquer evidências de que os fatos objeto dos processos de cassação se amoldem às hipóteses de legitimidade da Câmara Municipal para processar e julgar o Vice-Prefeito. Decisão reformada. Recurso provido.**

Trata-se de tempestivo recurso de agravo de instrumento interposto por *Márcio Melo Gomes* contra a r. decisão trasladada a fls. 87/89, que, nos autos do mandado de segurança impetrado contra ato do *Presidente da Câmara Municipal de Mongaguá e outros*, indeferiu a liminar que visava a (i) suspender a tramitação dos processos político-administrativos nºs 002, 003, 004, 005 e 006, ou, alternativamente, (ii) suspender eventual pena de cassação aplicada ao impetrante.

O agravante sustenta, em síntese, que foram



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

protocolados na Câmara dos Vereadores de Mongaguá processos político-administrativos para cassação dos mandatos do Prefeito e do Vice-Prefeito; que os processos foram conduzidos de forma acelerada, com violação ao devido processo legal, tendo culminado na cassação dos referidos mandatos, em decisão de 16/08/2018. Afirma que, na qualidade de Vice-Prefeito, não exerceu tarefa nenhuma: não atuou como substituto do Prefeito e não praticou nenhum ato como Chefe do Executivo, de modo que não poderia ser alvo de processo de cassação perante a Câmara Municipal. Aduz, ainda, que não houve a devida individualização das responsabilidades, porque o recebimento das denúncias se fez por votação única, sem a separação das condutas do Prefeito e do Vice-Prefeito. Assevera que a Presidência da Câmara declarou o impedimento do Vereador Guilherme D'Ávila Prócida para participar das votações de cassação, por ser parente do Prefeito Artur Prócida; porém, não tendo nenhum grau de parentesco com o Vice-Prefeito, referido Vereador deveria ter participado das votações em relação a este, sendo seu voto decisivo para a definição do resultado. Por fim, argumenta que não foi observada a intimação com antecedência mínima de 24 horas, o que viola o art. 5º, inciso IV, do Decreto-Lei nº 201/1967 e o art. 162, inciso VII, alínea “h”, do Regimento Interno da Câmara. Pleiteia a reforma da decisão agravada, a fim de que seja concedida a liminar pleiteada no *writ*, suspendendo-se os efeitos da decisão de 16/08/2018 que cassou seu mandato.

O processo foi inicialmente distribuído, por sorteio, para a C. 10ª Câmara de Direito Público, sob a Relatoria do E. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez (fls. 807), que, no entanto, acolheu



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

pedido de distribuição por dependência para esta C. 5ª Câmara de Direito Público, em razão de conexão e continência com o Agravo de Instrumento nº 2141525-09.2018.8.26.0000 (fls. 808).

Redistribuídos os autos à presente Relatoria, o recurso foi processado sem a outorga da tutela antecipada recursal (fls. 1072/1075).

Manifestaram-se os agravados (fls. 1397/1429, 1854/1865, 2145/2153, 2175/2177 e 2201/2206) e os terceiros interessados (fls. 1076/1077, 1117/1130, 1248/1257, 1298/1300, 1347/1349, 2164/2167 e 2224/2236).

A Douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo não conhecimento do agravo, ou, subsidiariamente, pelo seu desprovimento (fls. 1850/1852).

### **FUNDAMENTOS E VOTO.**

Inicialmente, cumpre reconhecer a competência desta C. 5ª Câmara para apreciação do presente agravo de instrumento.

De fato, o primeiro recurso trazido à apreciação deste E. Tribunal de Justiça envolvendo os processos de cassação de mandato deflagrados pela Câmara Municipal de Mongaguá foi o Agravo de Instrumento nº 2137594-95.2018.8.26.0000, interposto pelo Vice-Prefeito *Márcio Melo Gomes* (ora agravante) em face do Presidente da Câmara *Rodrigo Biagioni* (ora agravado), o qual foi distribuído em 05/07/2018, por sorteio, a esta C. 5ª Câmara de Direito



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Público<sup>1</sup>.

O segundo recurso trazido a este E. Tribunal, envolvendo o mesmo contexto fático, foi o Agravo de Instrumento nº 2141525-09.2018.8.26.0000, interposto também pelo ora agravante, distribuído em 13/07/2018, por prevenção, a esta C. 5ª Câmara<sup>2</sup>.

O presente agravo de instrumento é o terceiro recurso, na ordem cronológica. Foi protocolado em 17/08/2018 e distribuído, por sorteio, à C. 10ª Câmara de Direito Público, sob a Relatoria do E. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez (fls. 807), que, no entanto, acolheu pedido de distribuição por dependência para esta C. 5ª Câmara, em razão de conexão e continência com o Agravo de Instrumento nº 2141525-09.2018.8.26.0000 (fls. 808).

Observa-se que o presente agravo se originou de mandado de segurança cujo pedido liminar visava a “(i) *suspender a tramitação dos processos político-administrativos n. 002, 003, 004, 005 e 006, ou, alternativamente, (ii) suspender eventual pena de cassação aplicada ao impetrante*”<sup>3</sup>; por sua vez, o Agravo de Instrumento nº 2141525-09.2018.8.26.0000 adveio de mandado de segurança cujo pedido liminar visava a “*suspender o afastamento cautelar do Vice-Prefeito*”<sup>4</sup>.

Ainda que se alegue inexistir conexão ou continência entre as ações – por não lhes serem comuns o pedido ou a causa de pedir –, é realmente relevante a proximidade entre os fatos que deram azo aos recursos, bem como existe o risco de decisões

<sup>1</sup> Fls. 249 do AI nº 2137594-95.2018.8.26.0000.

<sup>2</sup> Fls. 94 do AI nº 2141525-09.2018.8.26.0000.

<sup>3</sup> Processo nº 1001838-03.2018.8.26.0366.

<sup>4</sup> Processo nº 1001446-63.2018.8.26.0366.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

conflitantes caso sejam eles julgados por órgãos distintos. Assim, em aplicação conjunta do art. 105, *caput*, do Regimento Interno desta Corte<sup>5</sup> com o art. 55, § 3º, do CPC<sup>6</sup>, reconhece-se a prevenção desta C. 5ª Câmara para conhecer e julgar o presente agravo de instrumento.

Pois bem.

Conforme dispõe o artigo 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/2009, o deferimento liminar de suspensão do ato reputado coator está condicionado à demonstração da relevância dos fundamentos (*fumus boni iuris*) e de que a manutenção do ato impugnado poderia redundar em ineficácia da futura concessão da segurança (*periculum in mora*).

A esse respeito, confira-se o escólio de Hely Lopes Meirelles:

*Para a concessão da liminar devem concorrer os dois requisitos legais, ou seja, a relevância dos motivos em que se assenta o pedido na inicial e a possibilidade da ocorrência de lesão irreparável ao direito do impetrante se vier a ser reconhecido na decisão de mérito – fumus boni iuris e periculum in mora. (In “Mandado de Segurança e Ações Constitucionais”, 35.ª edição atualizada e*

<sup>5</sup> Art. 105. **A Câmara ou Grupo que primeiro conhecer de uma causa, ainda que não apreciado o mérito, ou de qualquer incidente, terá a competência preventa para os feitos originários conexos e para todos os recursos, na causa principal, cautelar ou acessória, incidente, oriunda de outro, conexa ou continente, derivadas do mesmo ato, fato, contrato ou relação jurídica, e nos processos de execução dos respectivos julgados.** (g.n.).

<sup>6</sup> Art. 55, § 3º. **Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.** (g.n.).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

ampliada. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 93).

No presente caso, numa análise mais acurada da matéria, verifica-se o *fumus boni iuris* para suspender os efeitos dos Decretos Legislativos que cassaram o mandato do Vice-Prefeito, ora agravante.

Com efeito, o Decreto-Lei nº 201/1967, que *“dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências”*, estabelece no art. 3º: *“O Vice-Prefeito, ou quem vier a substituir o Prefeito, fica sujeito ao mesmo processo do substituído, ainda que tenha cessado a substituição”*. Como se vê, o procedimento previsto no mencionado instrumento normativo é reservado àqueles que tenham efetivamente substituído o Prefeito, não se devendo estender as suas disposições aos que jamais tenham ocupado o cargo de Chefe do Executivo local.

Essa interpretação decorre da própria redação do art. 3º, acima transcrito, bem como do fato de que o Decreto-Lei nº 201/1967 dispõe estritamente sobre Prefeitos e Vereadores, abarcando o Vice-Prefeito apenas circunstancialmente. Daí que, em princípio, tal norma possui aplicação direta e incondicional somente em relação ao Prefeito e aos Vereadores, sendo que, em relação especificamente aos Vice-Prefeitos, a incidência do referido diploma legal ocorre de forma excepcional e indireta, condicionada à efetiva substituição do Prefeito Municipal.

A doutrina segue o mesmo entendimento. Hely Lopes Meirelles ensina que: *“Podem também incidir em infração*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*político-administrativa e ser responsabilizados pela Câmara o vice-prefeito e o presidente da Câmara, **durante a substituição do prefeito.** O essencial é que os processados por essas infrações estejam no exercício do mandato, porque a sanção única aplicável é a cassação. Portanto, se o mandato já estiver findo ou extinto por qualquer motivo, o processo de sua cassação está perempto” (In “Direito Municipal Brasileiro”, 17ª ed. – São Paulo: Editora Malheiros, 2014, p. 818; g.n.).*

*Tito Costa, igualmente, observa: “Já dissemos, e não será demais repetir, que o sujeito ativo do crime de responsabilidade, previsto nos diversos incisos do art. 1º do Dec.-lei 201/67, **é o Prefeito, ou quem esteja em seu lugar, no exercício de suas funções, à frente do Executivo Municipal**” (In “Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores”, 5ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 191; g.n.).*

Esta Corte também já decidiu assim em casos análogos:

**APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. Impetração contra decisão do Legislativo que cassou o mandato da Vice-Prefeita do Município de Restinga, eleita para o quadriênio 2013/2016. Ato praticado por meio do Decreto Legislativo nº 02, de 13 de agosto de 2013, editado com base na decisão do Plenário da Câmara de Vereadores que, por maioria de votos, acolheu parecer da comissão processante, reconhecendo a procedência das imputações (relacionadas à prática de infrações político-administrativas) atribuídas à Vice-Prefeita no Processo CP 01/2013. Alegação de ilegalidade. Reconhecimento.**





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

***Julgamento político que somente se aplica nas hipóteses em que o Vice-Prefeito atuou na condição de Prefeito. Impetrante, entretanto, que exerceu apenas a figura institucional (substituta eventual), sem praticar atos administrativos e de gestão, ou seja, não assinou contratos, não nomeou funcionários, nem gerenciou bens ou recursos. Se eventualmente interferiu nessa área, por via indireta ou de forma dissimulada e ilegal e em prejuízo do erário ou dos princípios da Administração Pública, deve, em tese, como qualquer outro agente político (e não só porque é Vice-Prefeita) responder judicialmente por ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. O que não se permite é que a Câmara de Vereadores, a pretexto de exercer competência definida pelo Decreto-Lei nº 201/1967, descaracterize a posição da figura institucional da Vice-Prefeita (que nunca assumiu o cargo de Prefeito) e lhe aplique punição política com base em fatos praticados fora de sua função específica e oficial (que é a de substituir ou auxiliar formalmente o Prefeito), sob pena de ofensa aos princípios do juiz natural e do devido processo legal, uma vez que a competência para decidir o conflito, nesse caso em que as infrações foram praticadas fora do exercício da função de substituto do Prefeito, seria do Poder Judiciário. Precedentes deste E. Tribunal de Justiça. Ato impugnado, ademais, que não encontra respaldo nos artigos 91 e 289 do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois esses dispositivos ao disporem sobre o julgamento político do Vice-Prefeito deixam claro e expresso que essa possibilidade só pode ocorrer nos termos da lei e quando as infrações forem praticadas no desempenho de suas funções (lembrando-se***



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*que a função do Vice-Prefeito é de substituir o Prefeito). E nem poderia ser diferente, considerando que a lei a que se refere o mencionado Regimento Interno, no caso, é o Decreto-Lei 201/1967, cujo artigo 3º é orientado no sentido de que o Vice-Prefeito fica sujeito ao mesmo processo do substituído somente no caso de substituição, de forma que - não tendo havido substituição - é incabível em relação a ele julgamento político. E mesmo que o Regimento Interno da Câmara Municipal dispusesse em sentido contrário, permitindo, por exemplo, que a Vice-Prefeita fosse julgada pelo Legislativo (mesmo sem nunca ter exercido atos de gestão) ainda assim a decisão impugnada não se converteria em ato legítimo. É que eventual norma local disposta de forma diversa às regras do Decreto-Lei 201/1967 seria ilegal ou inconstitucional, já que o Município não dispõe de competência para legislar sobre esse tema. Conforme Súmula 722 do Supremo Tribunal Federal "São de competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento". Vale ressaltar, ainda, que as hipóteses de sucessão ou substituição do Prefeito são aquelas previstas na Lei Orgânica do Município, não podendo a Câmara de Vereadores, portanto, para justificar a instauração de processo político contra a impetrante, criar ou se basear em outra modalidade de participação da Vice-Prefeita na Administração, como, por exemplo, o suposto "exercício de fato" das atribuições do Executivo (com base na denominada "Teoria da Aparência") ainda mais por aplicação analógica, porque essa solução interna (instituindo hipótese de cabimento de julgamento político do Vice-Prefeito) implica, inegavelmente, em ofensa ao*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*princípio da legalidade. Na lição de Hely Lopes Meirelles, "na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza" ("Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 2004, p. 88). Recursos oficial e voluntário desprovidos, mantida a r. sentença de primeiro grau. (Apelação / Remessa Necessária nº 0028525-35.2013.8.26.0196, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, 4ª Câmara de Direito Público, j. em 23/02/2015; g.n.).*

*Apelação Cível - Mandado de Segurança — Instauração de Comissão Processante na Câmara dos Vereadores para apurar atos do Vice-Prefeito - Impetração pelo investigado — Concessão da segurança pelo Magistrado "a quo". Recurso Oficial e Recurso Voluntário pelos Vereadores. Extinção de rigor. Recurso oficial — Não conhecido, nos termos do disposto no artigo 475, §2º, do CPC. Valor da causa inferior a 60 salários mínimos. Desnecessidade. Recurso voluntário da Presidência da Câmara dos Vereadores - Previsão regimental para instituir Comissão Processante para processar e julgar Vice-Prefeito — **Impossibilidade. - Decreto-lei 201/67 somente se aplica nas hipóteses em que o Vice-prefeito atuou na condição de Prefeito, o que não é o caso.** Aplicação da Lei Federal 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) - Processamento no âmbito da Câmara Municipal — Impossibilidade — **O processo de Improbidade deve ser necessariamente jurisdicional. Ato interna corporis. - Limite à atuação do Judiciário —***



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*Descaracterização. Questão não meramente regimental. Lesão ou ameaça a lesão de direitos autoriza impetração do mandamus. Expiração do mandato - Investigado - Perda de objeto superveniente - Inteligência do art. 462, do CPC. - Não há possibilidade de cassação de mandato já extinto. - Hipótese que, contudo, não obsta investigação por via adequada. R. Sentença mantida – Recurso oficial não conhecido - Recurso, voluntário prejudicado. - Processo extinto, nos termos do art 267, VI, do CPC. (Apelação / Remessa Necessária nº 9139816-29.2009.8.26.0000, Rel. Des. Sidney Romano dos Reis, 6ª Câmara de Direito Público, j. em 28/03/2011; g.n.).*

*Ação ordinária e medida cautelar inominada conexa - Perda do cargo de vice-prefeito por decreto legislativo - Cassação determinada por pretensa inacumulabilidade do mandato eletivo com o exercício da advocacia **Construção ilegal - Vice-Prefeito que não está substituindo o Prefeito** - Aplicação do disposto no art. 58 da Lei Orgânica de Silveiras, que **tem como pressuposto o exercício da Chefia do Executivo**. (Apelação nº 9189479-83.2005.8.26.0000, Rel. Des. Alves Bevilacqua, 2ª Câmara de Direito Público, j. em 24/04/2007; g.n.).*

*In casu*, todos os Decretos Legislativos de cassação do agravante de que se tem notícia (a saber: Decretos Legislativos nºs 001/2018; 002/2018; 003/2018; e 004/2018)<sup>7</sup> possuem idêntica motivação, no sentido de que Prefeito e Vice-Prefeito, indistintamente, “negligenciaram na defesa dos interesses do Município, afrontando

<sup>7</sup> Fls. 52/54, 57/59 e 311/313 dos Embargos de Declaração nº 2172264-62.2018.8.26.0000/50005.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

vários princípios que regem a Administração Pública (art. 37, caput, da CF/88), notadamente os princípios da legalidade, moralidade e eficiência” e “incidiram em infração político-administrativa em razão de fatos público e notório [sic] decorrentes da Operação 'Prato Feito' deflagrada pela Polícia Federal, TCU, Ministério Público Federal e Justiça Federal”. Ao menos nesta sede de cognição sumária, não constam quaisquer evidências de que os fatos objeto dos processos de cassação se refiram a hipóteses em que o Vice-Prefeito tenha efetivamente substituído o Prefeito no exercício de suas funções na Chefia do Executivo, razão pela qual não há, em tese, legitimidade para o processamento do agravante pela Câmara Municipal.

Anote-se que a pretensão deduzida no presente agravo não abrange apenas a suspensão dos efeitos da decisão de 16/08/2018 – que culminou nos Decretos Legislativos nºs 001 e 002 –, mas alcança, sim, todos os Decretos (001, 002, 003 e 004), tendo em vista que o efeito devolutivo recursal trouxe a este Juízo *ad quem* a reapreciação de toda a matéria pleiteada na liminar do mandado de segurança, que consistia em pedido de “(i) *suspender a tramitação dos processos político-administrativos n. 002, 003, 004, 005 e 006, ou, alternativamente, (ii) suspender eventual pena de cassação aplicada ao impetrante*”<sup>8</sup>.

Além da presença do *fumus boni iuris*, é notório o *periculum in mora*, mormente porque novas eleições municipais foram realizadas no dia 28 de outubro, o que exige maior celeridade para – dentro dos limites desta fase de cognição – entregar a prestação jurisdicional adequada.

<sup>8</sup> Fls. 48 dos autos principais.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Assim, é de rigor o provimento do recurso de agravo de instrumento, a fim de suspender os efeitos dos Decretos Legislativos n<sup>os</sup> 001, 002, 003 e 004 que cassaram o mandato do agravante.

Ante o exposto, pelo meu voto, **DÁ-SE PROVIMENTO** ao agravo de instrumento.

Para viabilizar eventual acesso às vias extraordinária e especial, considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observado o pacífico entendimento do C. Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, tratando-se de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida (EDROMS n. 18.205/SP, Eminentíssimo Ministro Felix Fischer, DJ 08/05/2006, p. 240).

Sujeitam-se à forma de julgamento virtual em sessão permanente da C. 5<sup>a</sup> Câmara de Direito Público eventuais recursos previstos no art. 1<sup>o</sup> da Resolução n. 549/2011 deste E. Tribunal deduzidos contra a presente decisão. No caso, a objeção deverá ser manifestada no prazo de cinco dias assinalado para oferecimento dos recursos mencionados no citado art. 1<sup>o</sup> da Resolução. A objeção, ainda que imotivada, sujeitará aqueles recursos a julgamento convencional.

**HELOÍSA MIMESSI**

*Relatora*