

Porto Alegre, 15 de outubro de 2021.

Informação nº 3.791/2021

Interessado: Município de Três Passos/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Carine Hartmann Jahn – Assessora da Presidência.
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal de Vereadores.
Consultores: Vanessa Marques Borba e Bartolomê Borba.
Ementa: 1. Análise de Representação apresentada por parlamentar, por quebra de decoro parlamentar. Não vemos possibilidade de a Representação anexada à consulta, observado o rito da Resolução nº 008/08, ensejar a perda do mandato do parlamentar, pois não atende ao pressuposto da legitimidade para provocação do processo de cassação.
2. A circunstância de que a Vereadora que apresentou a Representação é suplente e não está mais no exercício do mandato, não lhe tira a legitimidade para os atos de competência parlamentar, desde que praticados durante o período em que esteve titulando o mandato, o que é o caso da apresentação da Representação. Outras considerações.

Por meio das consultas escritas, registradas sob nº 62.404/2021 e 62.489/2021, são solicitadas orientações técnicas em relação à Denúncia nº 2/21 e sua tramitação na Casa Legislativa.

Passamos a considerar.

1. A consulta versa sobre Representação por quebra de decoro parlamentar apresentada por Vereadora contra Vereador que, conforme consta na petição anexada à consulta, teria tentado cercear o direito da parlamentar de “participar da reunião e emitir suas opiniões em relação aos projetos de lei em debate”, referindo-se à reunião de Comissão, o que só foi possível após a intervenção de outros colegas vereadores que afirmara haver legalidade na sua

participação”. A Vereadora requer o encaminhamento e recebimento da Representação pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e a competente instauração do Processo Disciplinar, solicitando a cassação do mandato do Parlamentar ou, alternativamente, caso o Conselho entenda não se tratar de fato suficiente para ensejar a cassação do mandato, que lhe seja aplicada penalidade de censura ou advertência.

2. Foi anexada à consulta a Resolução nº 08/2008 que “Institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar e dá outras providências.”, no qual se fundamenta a Representação. A Resolução prevê como medidas disciplinares, aplicáveis aos parlamentares, a advertência, a censura, a perda temporária do exercício do mandato e a perda do mandato (art. 7º).

3. Quanto à perda do mandato, cassação de mandato de parlamentar, primeira das penalidades que a Representante solicita seja aplicada ao vereador, cabe destacar que a matéria é disciplinada pelo Decreto-Lei nº 201/1967, recepcionado pela Constituição da República naquilo que lhe é compatível, e pelo art. 55 da Constituição Federal. O art. 7º do Decreto-Lei nº 201/1967, ao dispor sobre a matéria, prevê:

Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando:

I - Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;

II - Fixar residência fora do Município;

III - Proceder de modo incompatível com a dignidade, da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública.

§ 1º O processo de cassação de mandato de Vereador é, no que couber, o estabelecido no art. 5º deste decreto-lei.

§ 2º Revogado pela Lei nº 9.504, de 1997. (grifamos)

Como se extrai do dispositivo transcrito, o § 1º determina que no processo de cassação deve ser observado, NO QUE COUBER, o mesmo rito

estabelecido no art. 5º para a cassação de mandato do Prefeito Municipal que, nos incisos que destacamos, prevê:

Art. 5º O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo:

I - A denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas.

Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passará a Presidência ao substituto legal, para os atos do processo, e só votará se necessário para completar o quorum de julgamento. Será convocado o suplente do Vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão processante.

II - De posse da denúncia, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, determinará sua leitura e consultará a Câmara sobre o seu recebimento. Decidido o recebimento, pelo voto da maioria dos presentes, na mesma sessão será constituída a Comissão processante, com três Vereadores sorteados entre os desimpedidos, os quais elegerão, desde logo, o Presidente e o Relator.

[...]

VI - Concluída a defesa, proceder-se-á a tantas votações nominais, quantas forem as infrações articuladas na denúncia. Considerar-se-á afastado, definitivamente, do cargo, **o denunciado que for declarado pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara, em curso de qualquer das infrações especificadas na denúncia.** Concluído o julgamento, o Presidente da Câmara proclamará imediatamente o resultado e fará lavrar ata que consigne a votação nominal sobre cada infração, e, se houver condenação, expedirá o competente decreto legislativo de cassação do mandato de Prefeito. Se o resultado da votação for absolutório, o Presidente determinará o arquivamento do processo. Em qualquer dos casos, o Presidente da Câmara comunicará à Justiça Eleitoral o resultado. (grifamos)

Como previsto no rito estabelecido para a cassação de prefeito pelo cometimento de infrações político-administrativas, elencadas no art. 4º daquele decreto-lei, a denúncia pode ser feita por qualquer eleitor, inciso I, e a perda

do mandato de prefeito ocorrerá pelo acolhimento da denúncia por quórum de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara.

O processo de cassação de mandato de vereador, no entanto, como fica claro no § 1º do art. 7º, observará o rito estabelecido no art. 5º, **no que couber**. A este passo é de lembrar que o Decreto-Lei nº 201 foi promulgado em 24 de fevereiro de 1967, portanto, antes da vigente Constituição Federal que o recepcionou, porém, com efeito revogatório dos dispositivos que com ela conflitaram.

A este propósito cumpre lembrar que dentre os preceitos elencados no art. 29 da CR, que vinculam a organização política e administrativa dos Municípios, no inciso IX, há expressa determinação de que se aplicam à vereança, no que couber, as proibições e incompatibilidades previstas na Constituição Federal, art. 54, estabelecidas para os membros do Congresso Nacional.

As proibições e incompatibilidades têm normatizadas no art. 55, § 2º, o processo para a cassação de mandato de parlamentar, definindo a competência para provocar o processo e, também, o quórum de cassação, distintos daqueles estabelecidos no art. 5º do Decreto-Lei nº 201/67 para a cassação do mandato de prefeito. De fato, prevê o dispositivo constitucional:

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, **por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional**, assegurada ampla defesa. (negritamos)

Assim, considerando que o art. 55, § 2º, da CR se aplica à vereança por expressa determinação do art. 29, IX, a partir da promulgação da Constituição de 1988, **a instauração do processo de cassação de mandato de parlamentar fica condicionada à denúncia da Mesa ou de partido político com representação na casa legislativa a que pertença o parlamentar**, não mais por “qualquer eleitor”, como previsto no art. 5º, I, do Decreto-Lei nº 201/1967 para a cassação do mandato do prefeito. Da mesma forma, o quórum para a cassação do mandato do vereador passou, pela norma constitucional, a ser o de maioria absoluta,

não dois terços, como prevê aquele Decreto-Lei. Isso porque, com a superveniência da Constituição as normas infraconstitucionais com ela incompatíveis não foram recepcionadas.

Acerca da matéria, oportuno transcrever lição do municipalista Mayr Godoy:

Havendo provocação da Mesa, ou seja, de ofício ou de partido político representado na Câmara Municipal, dá-se a instauração de processo de perda de mandato contra o Vereador, que se regerá pelas normas regimentais respeitadas as disposições constitucionais, que a Lei Orgânica do Município repetiu: do voto secreto, da maioria absoluta e do direito de ampla defesa. Embora trate-se de matéria *interna corporis*, por decidir, eventualmente, pela perda de mandato outorgado pela soberania popular, as disposições de Regimento Interno, regulando o processo, devem respeitar os princípios do direito, sob pena de nulidade do ato delas decorrente.

[...]

Não se aplica, à cassação de mandato de Vereador, as disposições do Decreto-Lei nº 201, que contrariam, no caso do parlamentar Vereador, o texto constitucional, prevalecendo o contido no artigo 55, por força do artigo 29, IX, da Carta Magna.¹ (grifamos)

Portanto, como demonstrado, o Decreto-Lei nº 201/1967 foi parcialmente recepcionado pela Constituição da República e, especificamente, no que tange ao rito processual para a cassação de mandato de vereador observa-se o art. 5º do Decreto-Lei, como prevê o seu art. 7º, § 1º, **excepcionado, no entanto, a competência para propô-la que, de acordo com a Constituição Federal, passou a ser exclusiva da Mesa ou de partido político na Câmara representado** e, ainda, pelo quórum de decisão que é o de maioria absoluta.

Oportuno trazer à colação decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo ao analisar a possibilidade de cidadão apresentar denúncia para cassação

¹ GODOY, Mayr. A câmara municipal e o seu regimento interno. 5 ed. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2008. p. 103.

de mandato de vereador, nos moldes previstos no art. 5º do Decreto-Lei nº 201/1967, previsto para cassação de prefeito:

APELAÇÃO – MANDADO DE SEGURANÇA – VEREADOR – PRETENSÃO À DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO PROCESSO DE CASSAÇÃO E TRABALHOS DA COMISSÃO PROCESSANTE Nº 04/2015 - POSSIBILIDADE. Inaplicabilidade do Artigo 5º do Decreto-Lei nº 201/67. A iniciativa para cassação de Vereador decorre da Constituição Federal, aplicada a Deputados e Senadores (artigo 55, §§ 2º e 3º). Denúncia realizada por cidadão e pautada na ordem do dia seguinte, em menos de quarenta e oito horas do início da sessão legislativa. Violação ao artigo 115 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Barrinha. Aplicação por simetria do artigo 39, II, § 4º, da Lei Orgânica do Município, elaborada nos termos da Constituição Federal. Sentença que concedeu a ordem mantida. Recurso de apelação e reexame necessário providos.²

Portanto, entendeu aquele Tribunal que é inviável que cidadão provoque a instauração do processo de cassação do mandato de Vereador, em face da aplicação do art. 55 da Constituição da República, como fica evidente no trecho do voto do Relator, que abaixo transcrevemos:

Assim, uma vez que a denúncia partiu de um cidadão, e a sessão legislativa que instaurou o procedimento de cassação foi realizada em prazo inferior a quarenta e oito horas após a notícia, deve ser mantida a suspensão da Comissão Processante nº 04/2015, até o julgamento final da ação.

Nem mesmo o artigo 288, I, do Regulamento Interno da Câmara teria aplicação no caso, visto que a regra para a iniciativa decorre da Constituição Federal, aplicadas a Deputados e Senadores (artigo 55, §§ 2º e 3º). Confira-se:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

...

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013)

² TJSP. Apelação nº 1007655-39.2015.8.26.0597. Relator: Marcelo Semer. Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público. Data do julgamento: 20/03/2017.

§ 3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. (g. n.)

Em hipótese análoga à dos autos, além da decisão proferida na Apelação nº 0003268-17.2011.8.26.0539, pela 7ª Câmara de Direito Público, Relator Guerrieri Rezende, mencionada pelo ilustre Promotor de Justiça (fls. 131/135), neste sentido já decidiu este C. Tribunal:

Visto. Mandado de segurança - Vereador - Cassação que teve origem em denúncia formulada por munícipe-Inadmissibilidade - Lei Orgânica do Município que reserva a iniciativa somente à Mesa da Câmara ou a partido político nela representado - Decreto-Lei n. 201/67 que não é aplicável à hipótese em exame - Doutrina e jurisprudência nesse sentido - Recurso provido para anular o processo de cassação. (Apelação nº 748.040-5/5-00, 2ª Câmara de Direito Público, Relator Des. Corrêa Viana, j. em 01/04/08).

Portanto, ratifico a r. sentença recorrida.

No mesmo sentido é a decisão do Tribunal de Justiça do Rio

Grande do Sul:

REEXAMA NECESSÁRIO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. VEREADOR. MANDATO. CASSAÇÃO. INICIATIVA. VEREADOR SEM REPRESENTAÇÃO PARTIDÁRIA. IMPOSSIBILIDADE.

Inobservância do devido processo legal. Disposições dos arts. 19, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Jóia, 5º e 55, § 2º, da Constituição Federal. MANTIDA A SENTENÇA EM REEXAME NECESSÁRIO. REEXAME NECESSÁRIO.³

A referida decisão está posta nos seguintes termos:

[...]

O processo de cassação de mandato de vereador, dadas suas gravíssimas repercussões, deve obedecer às formalidades legais, não se admitindo o atropelo de regras legais expressas em nome da celeridade ou da instrumentalidade do processo de apuração das faltas imputadas ao vereador acusado.

Assim dispõe o art. 15 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Jóia:

³ Reexame Necessário Nº 70016589756, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liselena Schifino Robles Ribeiro, Julgado em 23/03/2007.

“Perderá o mandato o Vereador que infringir qualquer das disposições da Constituição Federal, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, da Lei Orgânica Municipal, deste regimento Interno eo o que dispor a legislação federal, mediante a provocação de membro da Câmara ou representação documentada de Partido Político com exposição de fatos e indicação de prova”.

Já, o § 2º do art. 19 prevê o seguinte:

“Nos casos dos incisos I, II, III e VIII, a perda do mandato será decidida pela Câmara por voto secreto e a maioria dos Vereadores, mediante a provocação da mesa ou partido político representado na casa, assegurada ampla defesa”.

A Constituição Federal, no § 2º do art. 54 da Constituição Federal, ao tratar da perda do mandato de Deputado Federal ou Senador, condiciona a abertura do processo à “provocação da respectiva mesa ou de partido representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa”.

In casu, a denúncia e o pedido de cassação de mandato foi apresentada por cidadão que não integra a Mesa da Câmara de Vereadores nem representa Partido Político, daí a irregularidade, acertadamente, reconhecida na sentença.

Do exposto, com base no art. 557 do CPC, mantenho a sentença em reexame necessário. (grifamos)

4. Portanto, a Representação apresentada por Vereadora em que requer a perda do mandato de Vereador não tem o condão de determinar a submissão do seu recebimento pelo Plenário e dar início ao processo de cassação por quebra de decoro parlamentar, pois somente a Mesa ou partido político na Câmara representado, como visto, tem legitimidade para apresentação de denúncia por quebra de decoro parlamentar. Nesse aspecto merece alteração do art. 13 do Código de Ética da Câmara que prevê, também, a iniciativa do Conselho de Ética e Decoros Parlamentar e **“escrutínio secreto”** para a decisão de perda do mandato, o que é inconstitucional desde a alteração da redação do § 2º do art. 55 da Constituição Federal, determinada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013.

5. De qualquer forma, mesmo que a Representação de que trata a consulta não seja hábil para desencadear o processo de cassação de mandato do Vereador, de acordo com o que prevê o art. 14 do Código de Ética Parlamentar,

deverá ser encaminhada pela Mesa ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, ao qual compete a aplicação dos procedimentos previstos no art. 15.

Verifica-se, no entanto, que as disposições do Código de Ética Parlamentar apresentam várias contradições que o tornam de difícil aplicação, especialmente em se tratando de procedimento para perda de mandato, para o qual, como visto, deverá ser aplicado, no que for compatível com o texto constitucional, o Decreto-lei nº 201/1967, procedimento que não é citado pelo referido Código que deveria limitar-se a indicar que em caso de denúncia para perda do mandato aplicar-se-ia o rito do Decreto-lei.

No entanto, o que determina o art. 14 do Código de Ética Parlamentar é que a pena de perda do mandato será aplicável pelo Plenário, mas a Representação para esse fim será submetida, inicialmente, ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o que é viável se o procedimento do art. 15 for entendido e interpretado como um procedimento preliminar, a fim de verificar se os fatos que ensejaram a Representação reúnem indícios mínimos para configurar infração capaz de gerar a perda do mandato. No entanto, não é o que se extrai do inciso IV e VI do art. 15 ao prever:

Art. 15. Recebida a representação, o Conselho observará os seguintes procedimentos:

[...]

IV - Apresentada a defesa, o Conselho ou, quando for o caso, a Comissão de Inquérito, procederá às diligências e à instrução probatória que entender necessárias, findas as quais proferirá parecer no prazo de 3 (três) dias de sessões ordinárias, salvo na hipótese do art. 19, **concluindo pela procedência da representação ou pelo seu arquivamento e oferecendo, na primeira hipótese, o Projeto de Resolução apropriado para a declaração da perda do mandato** ou da suspensão temporária do exercício do mandato.

V - Em caso de pena de perda do mandato, o parecer do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar será encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, para exame dos aspectos constitucional, legal e jurídico, o que deverá ser feito no prazo de 2 (dois) dias de sessões ordinárias.

VI - Concluída a tramitação no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e na Comissão de Constituição e Justiça, será o processo encaminhado à Mesa Diretora da Câmara Municipal, e uma vez lido no Expediente, será publicado no Mural da Câmara

Municipal e na imprensa local ou outro em sua falta e distribuído em avulsos para inclusão na Ordem do Dia.

Pelo que se depreende dos textos acima destacados, o processamento do pedido de perda do mandato caberia ao Conselho de Ética Parlamentar, que caso conclua pela procedência da representação deverá apresentar “Projeto de Resolução apropriado para a declaração da perda do mandato”, que deverá ser incluído na Ordem do Dia, o que não atende ao rito do Decreto-Lei nº 201/1967 e tornaria a decisão de perda de mandato passível de nulidade.

6. Por todo o exposto, é como concluímos, não vemos possibilidade de a Representação anexada à consulta, observado o rito da Resolução nº 008/08, ensejar a perda do mandato do parlamentar, pois não atende ao pressuposto da legitimidade para provocação do processo de cassação.

Quanto à referência de que a Vereadora que apresentou a Representação é suplente e não está mais no exercício do mandato, tal circunstância não lhe tira a legitimidade para os atos de competência parlamentar, desde que praticados durante o período em que esteve titulando o mandato.

Por fim, não vemos como o Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar emitir um despacho no sentido de prorrogar o prazo previsto no art. 17, § 2º do Código de Ética Parlamentar por mais 30 dias, pois o diploma legal não prevê tal possibilidade.

No que tange à participação da Vereadora na reunião da Comissão da qual não é integrante, matéria que ensejou a apresentação da Representação, prevê o art. 50. Do Regimento Interno que “As reuniões das Comissões são públicas.” e, o art. 51, que “Qualquer que seja a natureza das reuniões, delas poderá participar qualquer Vereador, porém, somente seus membros terão direito a voto.”. Portanto, não há dúvida de que todos os Vereadores podem participar das reuniões das Comissões, no entanto, isso não significa que possam debater os Projetos sob análise, o que é prerrogativa de todos os parlamentares é o debate no

Plenário. Na reunião da Comissão o debate sobre os Projetos sob análise restringe-se aos membros da Comissão, cabendo aos demais, apenas, acompanhar os trabalhos.

7. Ademais, a propósito do fato que resultou na denúncia pela Vereadora, oportuniza-se lembrar a previsão do art. 29 da Constituição Federal, inciso VIII, que proclama **“a inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município”**, do que, em regra, resultaria sem suporte legal a denúncia, pois o Vereador membro da Comissão, por ocasião dos fatos, de acordo com o descrito na Representação (não conseguimos acesso ao link do vídeo da reunião), nada mais fez do que expressar sua opinião, como lhe assegura o preceito constitucional, sem qualquer demérito ao exercício das funções da Vereadora, ao menos que conste dos registros da consulta.

Documento assinado eletronicamente
Vanessa Marques Borba
OAB/RS nº 56.115

Documento assinado eletronicamente
Bartolomê Borba
OAB/RS nº 2.392

	Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 859481309472210399	
---	---	---