



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 065/2021

PARECER JURÍDICO Nº 123/2021

REPRESENTAÇÃO POR ABUSO DE PRERROGATIVAS E QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR EM FACE DE VEREADOR. IMPOSSIBILIDADE DE COMETIMENTO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. APLICABILIDADE DE NORMAS LOCAIS, QUANDO HOVER, ANTE AO DECRETO-LEI 201/67, QUE NA MATÉRIA, TEM APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA.

1) RELATÓRIO

1. Foi encaminhado a esta Especializada o Expediente Interno nº 051/2021-PGL/CMP, solicitando emissão de Parecer sobre a aplicabilidade de normas locais ou gerais a incidir sobre o processo por abuso de prerrogativas e quebra de decoro parlamentar em face de vereador, dado o conflito aparente de normas entre o Decreto-Lei nº 201/67 e a legislação local (Resoluções nº 001/2016 e 008/2016), bem como a divergência jurisprudencial e doutrinária a respeito do tema, que tem suscitado diversas questões jurídicas.

2. É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

3. O alcance deste parecer se limitará a responder aos comandos emanados pelo Expediente Interno nº 051/2021-PGL/CMP, nos seguintes termos:

Cumprimentando-o, à vista do recebimento, no dia 16 de junho, de representação por abuso de prerrogativas e quebra de decoro parlamentar em desfavor do Vereador Aurélio Ramos de Oliveira Neto, considerando que o Decreto-Lei nº 201/67 e a legislação local (Resoluções nº 001/2016 e 008/2016) preveem ritos distintos para a condução dos processos de cassação de mandato

parlamentar por quebra de decoro parlamentar, e à vista da divergência jurisprudencial e doutrinária a respeito da aplicabilidade das normas gerais ou locais nesses casos, solicito a V. Sa. a análise e emissão de parecer jurídico sobre o diploma legal a ser aplicado no presente caso e em todos os eventuais futuros processos relativos à cassação de mandato de vereadores, de modo a uniformizar a orientação desta Procuradoria aos vereadores e dotar de segurança jurídica os respectivos processos.

4. A quebra de decoro e o abuso no uso das prerrogativas garantidas aos parlamentares tem sido motivo de abertura de processos de cassação de mandatos em âmbito Municipal, Estadual e também Federal.

5. O atendimento ao solicitado no comando suso referido, impõe a diferenciação conceitual do que seja crime de responsabilidade e quebra de decoro parlamentar, bem como quais os agentes públicos os cometem e, ainda, quais normas incidem no processamento de sua apuração.

6. Segundo entende o Conselho Nacional do Ministério Público - CNPM¹, crime de responsabilidade, a rigor, não é crime, e sim a conduta ou comportamento de inteiro conteúdo político, apenas tipificado e nomeado como crime, sem que tenha essa natureza. A sanção nesse caso é substancialmente política: perda do cargo ou, eventualmente, inabilitação para exercício de cargo público e inelegibilidade para cargo político.

7. São, pois, infrações que atentam contra os valores máximos do sistema democrático, tidos como fundamentais para o bom funcionamento das instituições e da sociedade. Crimes que atentem contra a própria Constituição, que coloquem em risco a existência da União ou a segurança interna, por exemplo, são crimes de responsabilidade, de acordo com a Lei dos Crimes de Responsabilidade (1.079/50), conhecida como Lei do Impeachment.

8. Tais infrações estão previstas e repetidas, *mutatis mutandis*, nas cartas magnas da República, do Estado e do Município, com as hipóteses definidas nos arts. 85, 136 e 73, respectivamente:

Constituição Federal

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Constituição do Estado do Pará

Art. 136. São crimes de responsabilidade os atos do Governador que atentem contra a Constituição Federal,

¹ <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario/8187-crime-de-responsabilidade>

esta Constituição, e, especialmente, contra: I - a existência da União, do Estado e dos Municípios; II - o livre exercício dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como do Ministério Público e da Defensoria Pública; ▪ Inciso II com redação determinada pela Emenda Constitucional nº 78/19 III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País ou do Estado; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Lei Orgânica de Parauapebas

Art. 73. Importam em responsabilidades os atos do Prefeito ou Vice-Prefeito que atentem contra a Constituição Estadual e Federal, especialmente o (a): I - livre exercício dos poderes constituídos; II - exercício dos direitos individuais, políticos e sociais; III - probidade administrativa; IV - Lei Orçamentária; V - cumprimento das leis e das decisões judiciais; VI - repasse de duodécimo fora dos limites definidos na Constituição Federal; VII - não envio do repasse de duodécimo até o dia vinte de cada mês; VIII - envio do repasse do duodécimo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

9. Da mesma forma, a temática do decoro parlamentar está prevista nas cartas de todos os entes, nos termos dos arts. 55, 97 e 17, respectivamente.

10. A Constituição Federal de 1988, especificamente, trata o tema nos termos abaixo transcritos:

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

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas. (grifei)

11. Percebe-se da leitura do § 1º do art. 55 da CF/88, que existem três hipóteses constitucionais de quebra de decoro parlamentar:

- a) os casos definidos no regimento interno;
- b) o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores;
- c) percepção de vantagens indevidas.

12. Outros casos de falta de decoro poderão, por expressa autorização constitucional, ser tipificados nos Regimentos Internos das respectivas Casas Legislativas, regimentos estes que, igualmente, retiram sua fundamentação na Constituição (arts. 51, III, e 52, XII) e são considerados como Lei dessas Casas (lei em sentido material)².

13. Quando a acusação do comportamento incompatível com o decoro parlamentar for formalizada, seja no Senado, seja na Câmara dos Deputados, é preciso que ela, sob pena de ofensa à Constituição, descreva conduta prescrita em uma das três hipóteses constitucionais declinadas no item 11. A maior amplitude acusatória certamente residirá nos regimentos internos e nos seus respectivos códigos de ética e decoro parlamentar, como no caso da Câmara dos Deputados, que instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar como uma extensão do seu regimento interno e, da mesma forma fez a Câmara Municipal de Parauapebas que por meio do § 2º do art. 145 do Regimento Interno, determina:

Art. 145. (...)

§ 2º Os processos de perda de mandato por quebra de decoro parlamentar obedecem ao disposto na Resolução nº 001/2016 – Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara Municipal de Parauapebas.

14. A conduta moral do parlamentar é padrão exigido pela Constituição vigente para manter-se no desempenho do mandato (art. 55, II); ademais, para proteger a normalidade e a legitimidade das eleições, a moralidade é também exigível, por preceito constitucional, do candidato a mandato eletivo (art. 14, § 9º)

15. Miguel Reale³ esclarece o significado da palavra decoro que, "consoante sua raiz latina, significa conveniência, tanto em relação a si (no que toca ao comportamento próprio) como em relação aos outros; equivale, pois, a ter e manter correção, respeito e dignidade na forma dos atos, de conformidade e a altura de seu 'status' e de suas circunstâncias, o que implica uma linha de adequação e de honestidade" (REALE, 1960, p. 88/89).

16. Referentemente a falta de decoro parlamentar, o jurista aponta como fulcro a "falta de decência no comportamento pessoal, capaz de desmerecer a Casa dos representantes", bem como a "falta de respeito à

² MELLO FILHO, José Celso. Os aspectos da elaboração legislativa. In: o Estado de São Paulo, Tribunais, 10 jan. 1980, p. 24.

³ REALE, Miguel. Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo. In: Revista de Direito Público, São Paulo, Revista dos Tribunais, nº 10, out./dez. 1969.

dignidade do Poder Legislativo, de modo a expô-lo a críticas infundadas, injustas e irremediáveis, de forma inconveniente" (REALE, 1960, p. 90).

17. Para Ferreira Filho⁴, "entende-se por atentatório ao decoro parlamentar a conduta que fira os padrões elevados da moralidade, necessários ao prestígio do mandato, a dignidade do Parlamento. Assim, não é preciso que o ato configure ilícito penal, basta que macule o respeito exigido por um *bonus pater familias*, para dar ensejo a perda do mandato" (FERREIRA FILHO, 1984, p. 209).

18. A dúvida suscitada paira, pois, devido ao fato de que o Decreto-Lei 201/67, que trata sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, explicitamente em seu art. 7º, inciso III, dispõe que a Câmara poderá cassar o mandato de Vereador quando proceder de modo incompatível com a dignidade, da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública.

19. E, logo abaixo, no § 1º, determina que o processo de cassação de mandato de Vereador é, **no que couber**, o estabelecido no art. 5º do referido decreto (grifei).

20. No artigo 5º está previsto o rito para o processamento de prefeito em função da prática de crime de responsabilidade, bem como a possibilidade de impressão de rito diverso, desde que haja previsão legislativa do estado respectivo.

21. Esta possibilidade de rito diverso pelos Estados, fora espancada pelo STF por meio da Súmula Vinculante nº 46, nestes termos:

Súmula Vinculante 46

A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União.

22. Daí o fundamento de se entender, quase à unanimidade, de que o processamento das infrações envolvendo parlamentares e, no caso vertente, os vereadores, deve ser de acordo com o disposto no Decreto-Lei 201/67.

23. Parece inadequado invocar o rito desvendado pelo art. 5º, do Decreto-Lei nº 201/67 para *iter* processual do vereador que atentou contra o decoro parlamentar, dado que tal dispositivo é prioritariamente aplicado a quem está respondendo por crimes de responsabilidade, ainda que, por qualquer motivo, se invoque o teor da Súmula Vinculante nº 46 do STF para sustentar diversamente.

24. Registre-se, quebra de decoro parlamentar não é sinônimo de prática de crime de responsabilidade, nem com ele se confunde. São coisas distintas, tanto na forma como na substância. Os crimes de responsabilidade são infrações político administrativas, que exigem tipificação expressa em lei federal, cujos sujeitos ativos restringem-se a autoridades que exercem poderes

⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à constituição brasileira. 5. ed. São Paulo, Saraiva, 1984.

de governo ou de comando de instituições. (STF: Rcl 43656 AgR - PR, Rel. Rosa Weber, Primeira Turma, 12.5.2021).

25. Assim, por exemplo, o Presidente da República, os ministros de Estado, os comandantes das três armas, o Procurador-Geral da República, os membros dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, bem assim os membros dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Contas (CF, arts. 52, I e II; 85, I a II; art. 102, I, letra “c”). (STF: Rcl 43656 AgR - PR, Rel. Rosa Weber, Primeira Turma, 12.5.2021).

26. Somam-se a esse catálogo os governadores dos Estados e do Distrito Federal, os juízes diretores do foro, os presidentes dos tribunais estaduais e regionais federais (Lei n. 1.079/1950, arts. 39-A e 74, c/c o § 7º do art. 100 da CF) e, por fim, os Prefeitos municipais (Decreto-lei n. 201/1967, art. 4º). (STF: Rcl 43656 AgR - PR, Rel. Rosa Weber, Primeira Turma, 12.5.2021).

27. Assim, em princípio, os parlamentares em geral e os vereadores em particular não são sujeitos ativos do crime de responsabilidade, entendido esse em sua acepção político-administrativa. (STF: Rcl 43656 AgR - PR, Rel. Rosa Weber, Primeira Turma, 12.5.2021).

28. Nesse sentido é a jurisprudência majoritária e solidificada no STF, dando conta de que não há que se confundir ou mesmo misturar crimes de responsabilidade e infrações por quebra do decoro parlamentar, devendo, pois, o agente político vereador, neste último caso, ter o processamento da denúncia e ou representação pelo rito próprio das normas locais, mais precisamente as do Regimento Interno e as dele derivadas.

29. Assim o Supremo Tribunal Federal, por diversos julgados sedimentou que a Súmula Vinculante 46 se restringe aos crimes de responsabilidade de Prefeitos. Logo, não se extrai ilegitimidade, a partir do teor do verbete vinculante em apreço, do processo político-administrativo quanto à adoção de norma local para o processamento de infração por quebra de decoro parlamentar.

30. Nesse sentido:

EMENTA

AGRAVO INTERNO. RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. MANDATO DE VEREADOR. FALTA DE DECORO PARLAMENTAR. CASSAÇÃO. AFRONTA AO DECIDIDO NA SÚMULA VINCULANTE Nº 46. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA ENTRE O ATO RECLAMADO E A DECISÃO PARADIGMA.

1. Inexistente identidade material entre o paradigma invocado e o ato reclamado.

2. Agravo interno conhecido e não provido, com aplicação da penalidade prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015, calculada à razão de 1% (um por cento) sobre o valor atualizado da causa, se unânime a votação.

(Rcl 43656 AgR - PR, Rel. Rosa Weber, Primeira Turma, 12.5.2021).

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. PROCESSO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE DE PREFEITO MUNICIPAL. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO ENUNCIADO DA SÚMULA VINCULANTE 46. INVIABILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. AUSÊNCIA DE ADERÊNCIA ENTRE PARADIGMA E ATO RECLAMADO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A reclamação, por expressa determinação constitucional, destina-se a preservar a competência desta Suprema Corte e garantir a autoridade de suas decisões, ex vi do artigo 102, I, I, da CF, além de salvaguardar o estrito cumprimento dos enunciados da Súmula Vinculante, nos termos do artigo 103-A, § 3º, da Constituição, incluído pela EC 45/2004. Neste particular, a jurisprudência desta Suprema Corte estabeleceu diversas condicionantes para a utilização da via reclamatória, de sorte a evitar o uso promíscuo do referido instrumento processual.

2. A reclamação é impassível de ser manejada como sucedâneo de recurso ou ação rescisória, bem como é inadmissível a sua utilização em substituição a outras ações cabíveis.

3. A aderência estrita entre o objeto do ato reclamado e o conteúdo da decisão do STF dotada de efeito vinculante e eficácia erga omnes apontada pelo reclamante é requisito para a admissibilidade da reclamação constitucional.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(Rcl 37075 AgR, Rel. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 03.6.2020).

31. O Supremo Tribunal Federal entende que a cassação de mandato de vereador por quebra de decoro parlamentar, o rito estabelecido no art. 5º do Decreto-Lei nº 201-67 somente é aplicável, nos termos do Art. 7, § 1º, “no que couber” (RCL 43656 AGR / PR):

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

32. A Suprema Corte assinala ainda a possibilidade de estabelecimento de regras pela legislação local nos casos de processos de cassação por quebra de decoro parlamentar, a afastar qualquer afronta à competência privativa legislativa da União. Nesse sentido se reproduz excerto do *decisum* proferido pelo Min. Roberto Barroso, ao exame da Rcl nº 41.280:

“11. A situação dos autos, no entanto, trata de **perda do mandato em razão da prática de ato incompatível com o decoro parlamentar**, infração prevista no art. 25, III, da **Lei Orgânica** de Novo Hamburgo-RS c/c art. 17 do **Regimento Interno da Câmara Municipal**, art. 16, IV, do Código de Ética Parlamentar do Município, e art. 9º, II, da Resolução nº 6/2015.

[...]

12. **Essa hipótese não está abrangida pelo paradigma invocado na presente reclamação, que se limita a afastar a competência dos Estados e Municípios para editar atos normativos, tanto de direito substantivo ou adjetivo, relacionados a crimes de responsabilidade.**" (Rcl 41.280, Relator Ministro Roberto Barroso, DJe de 3.6.2020, destaquei).

33. Interessante notar que o Supremo tem jurisprudência farta no mesmo sentido, para fins meramente didáticos será citada ainda a Rcl nº 31.759, em que afastada vereadora do cargo com fundamento em preceito do Regimento Interno da respectiva Casa Legislativa, a Ministra Cármen Lúcia consignou:

"Tem-se a manifesta improcedência do alegado descumprimento da Súmula Vinculante n. 46 deste Supremo Tribunal, que se limita a assentar a competência privativa da União para definir os crimes de responsabilidade e estabelecer as respectivas normas de processo e julgamento pelo órgão competente. **A aplicação de norma regimental não evidencia usurpação da competência privativa da União pela Câmara Municipal de Chaval/CE**". (Rcl 31.759, Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe de 9.11.2018, destaquei).

35. Colhe-se ainda, a par de apurar quaisquer dúvidas, julgado da relatoria do Ministro Marco Aurélio na Rcl 29.264, em que afastou a afronta ao verbete da SV 46, com a justificativa de ausência de identidade material entre o caso analisado e o paradigma:

"2. Atendem para as balizas retratadas. O reclamante, ex-vereador em Sorriso/MT, foi alvo de processo administrativo em razão de apontada quebra do decoro parlamentar. Articula com o desrespeito ao verbete vinculante nº 46 da Súmula do Supremo, frisando que o rito observado pela Câmara Municipal para a apuração da infração cometida, tendo em conta o voto secreto, discrepa do que versado no Decreto-Lei nº 201/1967, considerado o disposto na legislação local. Este é o teor do enunciado dito olvidado:

A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União.

É imprópria a irresignação. A par da discussão atinente à possibilidade de prática de crime de responsabilidade por membro do Legislativo, não se faz em jogo o processamento de vereador em decorrência de ilícito dessa natureza, mas sim em virtude de suposto ato a revelar quebra de decoro parlamentar. Mostra-se ausente a identidade material entre a situação retratada e o paradigma" (Rcl 29.264, Relator Ministro Marco Aurélio, DJe de 19.9.2018, destaquei).

36. Se extrai também da Reclamação 43656 - Paraná em Agravo Regimental, da relatoria da Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, de 12.5.2021, que:

A Súmula Vinculante somente define o estabelecimento dos crimes de responsabilidade e não das infrações políticas administrativas. (grifei)

O agravado ocupava o cargo de Vereador e não de Prefeito, e respondeu a denúncia pela prática da infração contida no inciso III, do art. 7º do Decreto-lei nº 201/67 (" Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando: (...) III - Proceder de modo incompatível com a dignidade, da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública."). **Portanto, no caso presente onde a cassação ocorreu em face da quebra do decoro parlamentar inexistente a aplicação a Súmula Vinculante nº 46, já que pode o ente municipal dispor sobre a cassação do vereador através da legislação local.**

3) CONCLUSÃO

37. Diante de todo o exposto e respondendo a indagação contida no Expediente Interno 051/2021-PGL/COM, de 17/06/2021, esta Especializada, por meio deste parecerista, **entende e conclui** que o rito a ser seguido para o processamento de representação e ou denúncia em face de vereador(a) por quebra de decoro parlamentar, é o estabelecido nas normas locais, que neste Parlamento estão subscritas nas Resoluções nº 001-2016 e 008-2016, tal como entende o STF nos diversos excertos extraídos de julgados sobre o tema.

38. Isso porque, conforme evidenciado, o Decreto-Lei 201/67 só é aplicável de forma subsidiária, caso aja alguma omissão nas normas locais de regência, como se extrai tanto da interpretação do Pretório Excelso, quanto da disposição literal do art. 7º, inciso III do DL 201/67, que menciona "**no que couber**".

39. Por fim, entendo, nos termos já demonstrado alhures, que as disposições do Decreto-Lei 201/67 prestam-se a reger o processamento para os crimes de responsabilidade geralmente praticados por chefes e representantes do Poder Executivo e não para as regras relativas ao decoro parlamentar.

40. É o parecer, smj da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 25 de junho de 2021.

Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011