



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"



CML/PROCURADORIA/PARECER

Processo nº: 001026/2021

Interessada: Mesa Diretora

Assunto: Denúncia/representação contra o vereador Valdir Rodrigues Maciel.

Ementa: LEGISLATIVO. REAPRESENTAÇÃO. DENÚNCIA CONTRA VEREADOR. FALTA DE LEGITIMIDADE PARA REPRESENTAÇÃO. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. REGIMENTO INTERNO. NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO POR PARTE DA MESA DIRETORA OU PARTIDO POLÍTICO COM REPRESENTAÇÃO NA CASA. MESMO AUTOR ILEGÍTIMO E SIMILAR EXPLANAÇÃO DOS FATOS E FUNDAMENTOS. MATÉRIA CONHECIDA E ORIENTAÇÃO PRESTADA.

I. RELATÓRIO

Trata-se de reapresentação de denúncia formulada pelo Senhor *Jonas da Silva Soprani*, na qualidade de eleitor, contra o vereador **Valdir Rodrigues Maciel**, com fulcro no art. 5º e 7º, inciso III, § 1º, do Decreto-Lei nº 201/1967.

A narrativa da denúncia reapresentada – idêntica à dos autos nº 000671/2021 – gira em torno do fato do vereador responder ao processo de nº 0600775-59.2020.6.08.0025 perante a Justiça Eleitoral, e ter sido condenado em primeira instância por quebra de decoro parlamentar, em razão de supostamente ter praticado a conduta de “compra de votos”.

Ao final, requer a instauração de Comissão Processante para julgamento e posterior afastamento do vereador denunciado.

Recebido o documento pela presidência, foi encaminhado à Procuradoria para parecer.

Sem maiores, este é o sucinto relatório.



II. FUNDAMENTAÇÃO

Peremptoriamente, registro que esta Procuradoria enquanto órgão meramente consultivo, emite parecer estritamente jurídico-opinativo, ao qual não se vinculam os Vereadores, a quem compete, efetivamente, o poder decisório da matéria. Por isso, compete à Procuradoria somente a análise das questões jurídicas a ela direcionadas, não tendo o condão de cancelar opções eleitas pelos Vereadores em sua singularidade ou mesmo a decisão plenária.

Em 11/02/2021, a cidadão eleitor *Jonas da Silva Soprani* protocolizou denúncia/representação em face do vereador Valdir Rodrigues Maciel, distribuída sob o n. **000671/2021**, tendo sua leitura ocorrido na sessão do dia 22/02/2021, e por votação de maioria simples dos vereadores foi decidido pelo não recebimento.

Em 01/03/2021, com os mesmos fatos e fundamentos, reapresenta denúncia em face do vereador Valdir Rodrigues Maciel, apenas consignando em adicional a sua suposta legitimidade para figurar como autor de representação em face do Prefeito e Vereadores, nos termos do Decreto-Lei nº 201/1967, ilegitimidade essa que já foi objeto de análise para parecer na primeira denúncia realizada.

Incontroverso que a Constituição Republicana de 1988 recepcionou o Decreto-Lei nº 201/1967. Ocorre que, este não é o fator determinante ao reconhecimento da ilegitimidade do Denunciante. Determina este ordenamento, *verbis*:

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: [...] (Destaca-se)

O Estado do Espírito Santo, quando da promulgação de sua Constituição Estadual, DEFINIU RITO DISTINTO ao do Decreto-Lei nº 201/1967, conforme estatuído no próprio caput, do art.



5º, logo, DEVE SER O RITO ESCULPIDO NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO O QUE OBRIGATORIAMENTE TEM QUE SER OBSERVADO NESTE CASO CONCRETO.

A recente jurisprudência dominante no país aponta ao seguinte norte:

VEREADOR. CASSAÇÃO. RITO PROCESSUAL. INFRAÇÕES POLÍTICO ADMINISTRATIVA. DISTINÇÃO QUANTO A CRIMES DE RESPONSABILIDADE. AFASTAMENTO DA SÚMULA VINCULANTE 46 E MITIGAÇÃO DO DECRETO-LEI Nº 201/67. PREPONDERÂNCIA DA LEI LOCAL E DA SIMETRIA COM O ART. 55 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INICIATIVA DO PROCEDIMENTO QUE NÃO CABE A PARTICULAR.

1. O Decreto-lei 201/67 exige acomodações interpretativas. Quando fala de crimes de responsabilidade dos prefeitos (art. 1º), na realidade está mencionando crimes comuns (delitos submetidos a prisão e julgados pelo Poder Judiciário). Posição pacífica do STF.

2. Já quando menciona (art. 4º) infrações político-administrativas da mesma categoria, define na realidade crimes de responsabilidade, que só podem mesmo ser definidos, inclusive quanto às normas de julgamento e processo, por leis federais (Súmula Vinculante 46). É o impeachment do prefeito.

3. **Parlamentares não respondem por crimes de responsabilidade. A cassação de mandato tem características próprias, devendo ser atendido ao art. 55 da Constituição Federal por todas as unidades federativas.** Por isso, as infrações políticos-administrativas debitáveis aos vereadores (art. 7º do Decreto-lei 201/67) não são crimes de responsabilidade. Aqui, sem a pressão da Súmula Vinculante 46, **a legislação municipal prepondera, sem prejuízo, ainda, à simetria com o art. 55 da CF. Logo, eleitor não pode dar início ao procedimento de cassação, sendo a legitimidade apenas de partido político ou da Mesa da Câmara de Vereadores.**

4. Recurso e remessa desprovidos, ratificando-se a anulação do processo de cassação. **(Destaca-se)**

(TJSC, Apelação / Remessa Necessária n. 0306308-32.2017.8.24.0036, de Jaraguá do Sul, rel. Hélio do Valle Pereira, Quinta Câmara de Direito Público, j. 04-06-2020)

Da mesma forma, a lei orgânica do município de Linhares reproduziu o dispositivo da Constituição Estadual, assinalando que o autor desta reapresentação de denúncia CONTINUA OSTENTANDO A CARACTERÍSTICA DE ILEGÍTIMO.

Mais a mais, transcrevo o conteúdo do parecer exarada nos autos nº 000671/2021, como complementar fundamentação deste, a saber:

"Pretende o denunciante a instauração de procedimento para cassação de mandato de vereador por suposta quebra de decoro parlamentar, com base no Decreto-Lei nº 201/1967. Fundamenta, para tanto, a prática na conduta descrita no art. 41-A da lei



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"



nº 9.504/1997, que foi objeto de ação judicial na Justiça Eleitoral, com sentença condenatória proferida ainda não transitada em julgado.

Pois bem. O decreto nº 201/1967 dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, estabelecendo no art. 7º as hipóteses de cassação de mandato de vereador:

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.

O referido decreto tratou, inclusive, do procedimento a ser adotado para a cassação, no art. 5º, constando que a provocação partirá de qualquer eleitor, e em seguida estabelece as regras processuais. Vejamos:

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. (...)

Contudo, as hipóteses de perda de mandato de Vereador na cidade de Linhares constam igualmente na **REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL e LEI ORGÂNICA MUNICIPAL**, a última estabelecendo no parágrafo segundo do art. 20 que a decisão de perda do mandato compete à Câmara Municipal mediante provocação da mesa ou partido político representado na Casa. Vejamos:

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL

Art. 21 A perda do mandato aplicar-se-á ao Vereador quando:

- I - descumprir qualquer das vedações previstas no art. 14 deste Regimento Interno;
- II - praticar ato incompatível com o decoro parlamentar;
- III - perder ou tiver suspensos os seus direitos políticos;
- IV - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos na Constituição Federal, Estadual e Lei Orgânica Municipal;
- V - sofrer condenação criminal por sentença transitada em julgado.

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE LINHARES

Art. 20 Perderá o mandato o Vereador:

- I - Que infringir quaisquer das proibições no artigo anterior;
- II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decurso parlamentar;
- III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias, salvo licença ou missão autorizada pela Câmara Municipal;



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"



- IV - que perder ou tiver suspenso os seus direitos políticos;
 - V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nas Constituições Federal e Estadual;
 - 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 ao Vereador, ou a percepção de vantagens indevidas.
- § 2º *Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara Municipal, por voto nominal e maioria absoluta, mediante a provocação da Mesa ou partido político representado na Casa, assegurada ampla defesa. Parágrafo alterado pela Lei nº 2830/2009*

A principal controvérsia entre os dispositivos versa sobre a **legitimidade para oferecer a denúncia**, já que o Decreto-Lei n. 201/67 faculta a qualquer eleitor a apresentação da denúncia, e a Lei Orgânica Municipal estabelece que a mesma somente poderá ser apresentada pela mesa diretora ou partido com representação na casa.

Para tanto, deverá ser analisada a recepção das normas emanadas do Decreto Lei 201/67 pela Constituição Federal de 1988.

Historicamente, o Decreto-Lei n. 201/67 foi editado sob o regime ditatorial, período em que a Constituição vigente concentrava a maioria dos poderes à União e os Estados, não tendo os Municípios sequer autonomia para estabelecer suas próprias Leis Orgânicas, devendo obrigatoriamente seguir o decreto para o procedimento de responsabilidade de prefeitos e vereadores.

No entanto, com o advento da Constituição Federal de 1988, os Municípios foram integrados formalmente à Federação, e agregando, ainda, ao poder local a competência para elaboração de sua Lei Orgânica, consolidando, de modo expressivo, o conteúdo de autonomia municipal, sob o pilar do interesse local.

Nesse sentido, preleciona Antônio Tito Costa: *"cabe agora às Leis Orgânicas dos Municípios, ou lei especial, votadas em suas respectivas Câmaras Legislativas, com sanção do Prefeito, definir infrações político-administrativas, bem como o processo de sua apuração e de seu julgamento."*¹

Com efeito, a Constituição firmou em favor dos Estados e Municípios a competência para legislar sobre as infrações político-administrativas cometidas por seus agentes políticos, e a quebra de decoro parlamentar deve ser considerada infração político-administrativa do vereador, não incidindo, ao caso, a Súmula Vinculante n 46 do STF. No mesmo sentido cito: *Rcl. 25885, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 14.12.2016 e RE 1.159.353/MT, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 07/06/2019).*

Sendo assim, **o julgamento das infrações político-administrativas deve obedecer ao rito da lei Orgânica Municipal, aplicando subsidiariamente o Decreto-Lei n. 201/67 no que não for conflitante com a lei local.**

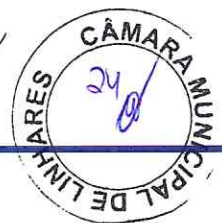
Seguindo a linha da doutrina de Hely Lopes Meirelles, *os vereadores sujeitam-se a sanções especiais de natureza política quando incurso em infrações ético parlamentares, ensejadoras da cassação de seus mandatos, cujo procedimento e objeto são matérias de competência local. O Decreto-Lei 201/67 será utilizado no caso de omissão ou de remissão expressa à legislação federal.* (Direito Municipal

¹ COSTA, Tito. Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores. 3.ª ed. São Paulo: RT, p. 29



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"



Brasileiro, 18ª edição, página 741, Malheiros Editores, 2017; atualização por Giovani da Silva Corrado).

Nesse sentido, destaco entendimento em julgado do STF:

“(...) O processo e o julgamento das infrações político-administrativas competem exclusivamente à Câmara de Vereadores, na forma prevista na lei municipal pertinente, e os trâmites processuais devem atender às normas regimentais da corporação, para validade da deliberação do plenário. (...)” (STF - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.159.353, Relator MIN. GILMAR MENDES, 13/12/2019)

É o mesmo entendimento dos tribunais pátrios:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA C/C PEDIDO LIMINAR. VEREADOR DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ. APRESENTAÇÃO DE DENÚNCIA POR CONDUTAS SUPOSTAMENTE CARACTERIZADORAS DE QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE Nº 46. ANÁLISE DO PROCEDIMENTO COM BASE NO DECRETO LEI 201/67, NO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA E NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. ALEGAÇÃO DE VÍCIOS NO PROCESSO DE CASSAÇÃO DO MANDATO. INOCORRÊNCIA. RECEPÇÃO DO DL 201/67 PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. QUÓRUM DE MAIORIA SIMPLES RESPEITADO. DESNECESSIDADE DE CHAMADA NOMINAL E ESCLARECIMENTO QUANTO À POSSIBILIDADE DE ABSTENÇÃO. ATENDIMENTO DO RITO ESPECÍFICO RELATIVO AO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. LEGITIMIDADE DO DIRETÓRIO PARTIDÁRIO, POIS REPRESENTANTE DO PARTIDO. PROPORCIONALIDADE PARTIDÁRIA RESPEITADA TANTO QUANTO POSSÍVEL, EM RAZÃO DO SORTEIO DOS INTEGRANTES DA COMISSÃO PROCESSANTE.

1. Em se tratando de quebra de decoro parlamentar, como no caso, não se aplica a inteligência da Súmula Vinculante nº 46, pelo que deve a legalidade do processo de apuração da conduta do vereador impetrante, ora agravante, ser analisada com base no Decreto Lei 201/1967, no Regimento Interno da Câmara Municipal de Maringá e na Lei Orgânica Municipal.

2. Verifica-se a completa observância do procedimento legal na hipótese dos autos, desde o oferecimento da denúncia e seu recebimento até a instauração da Comissão Processante, não havendo motivo que justifique a reforma da decisão agravada e a consequente suspensão do processo de cassação do mandato do agravante perante a Câmara Municipal de Maringá, pois, de fato, não restou demonstrada a probabilidade do direito pelo agravante que justificasse a concessão da medida liminar. RECURSO NÃO PROVIDO.

(TJPR - 5ª C. Cível - 0038679-58.2017.8.16.0000 - Maringá - Rel.: Desembargador Nilson Mizuta - J. 04.06.2018)

Registro, por fim, que aplicando ao caso por simetria, a **CONSTITUIÇÃO ESTADUAL (art. 53), dentro de sua respectiva competência - Deputados Estaduais, e a CONSTITUIÇÃO FEDERAL (art. 55) - Deputados Federais e Senadores, estabeleceram a mesma regra da legitimidade ativa, ou seja, exigem provocação da respectiva Mesa ou de partido político com representação na casa para início do processo por quebra de decoro parlamentar, não existindo razão para que não seja aplicada a mesma regra no poder legislativo municipal, já que a lei orgânica determina dessa mesma forma.**

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Art. 53. Perderá o mandato o Deputado:



(...)

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

§ 1º É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas ao Deputado ou a percepção de vantagens indevidas.

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será declarada pela Assembleia Legislativa, por maioria absoluta, mediante provocação da Mesa ou de partido político com representação na Casa, assegurada ampla defesa.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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

(...)

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

§ 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.

§ 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." (Destakes do original)

Realizadas tais considerações, a celeuma a ser analisada neste momento é quanto a necessidade de leitura e votação de recebimento da presente reapresentação de denúncia pelo cidadão *Jonas da Silva Soprani*, considerando a idêntica narrativa dos fatos e fundamentos, que já foram objeto de apreciação e denegação de recebimento nos autos legislativos nº 000671/2021.

A doutrina considera a coisa julgada administrativa no limite daquilo que foi decidido *definitivamente* na via administrativa, sem prejuízo de que possa ser revista em processos futuros, pelo princípio de revisão dos seus próprios atos, ou que seu conteúdo possa ser rediscutido na esfera judicial.

Ora, à luz do texto constitucional vigente, cujo princípio do devido processo legal assegura as mesmas garantias ao processo administrativo e ao processo judicial (art. 5º, LV da CF), resta saber se ainda poderá prevalecer aquele entendimento formulado à luz do direito administrativo de antanho.



No processo civil, o art. 485 do CPC estabelece que “o juiz não resolverá o mérito quando”, dentre outras hipóteses: “V - reconhecer a existência de perempção, de litispendência ou de coisa julgada”. Ademais, prescreve no seu art. 337 os seguintes pressupostos:

§ 1º Verifica-se a *litispendência* ou a *coisa julgada* quando se reproduz ação anteriormente ajuizada.”

§ 2º Uma ação é idêntica a outra quando possui as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido.

§ 3º Há *litispendência* quando se repete ação que está em curso.

§ 4º Há *coisa julgada* quando se repete ação que já foi decidida por decisão transitada em julgado.

Em recente artigo, o Professor da Faculdade de Direito de Coimbra Jorge Alves Correia, intitulado: “O Valor do Precedente no Direito Administrativo Português”, bem esclarece que “no plano externo da decisão administrativa, através da prática de atos administrativos, pode bem suceder que se assista à formação de uma prática habitual de resolução de casos semelhantes, motivada por uma certa interpretação ou aplicação das normas jurídicas.” (Ver: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/jorge-alves-correia/o-valor-do-precedente-no-direito-administrativo-portugues>). E, assim, ao tratar das “zonas de vinculação jurídica ao precedente administrativo”, faz diferenciar decisões sobre matérias de legalidade e decisões sobre matérias sujeitas à discricionariedade. Interessa-nos a primeira. E, assim a considera:

“A operatividade do precedente administrativo começa por incidir sobre zonas típicas de vinculação. Se, nos termos da lei, as decisões administrativas são *devidas* ou *vinculadas quanto ao seu conteúdo* (designadamente aquelas a que correspondam direitos dos destinatários, como sucede no Direito da Segurança Social), então há *autovinculação administrativa ao precedente*. Nesses casos, fundada numa certa interpretação das normas jurídicas, a atuação administrativa deve ser *objetiva e imparcial*: o órgão decisor deve tratar de modo igual situações iguais, segundo os mesmos critérios, as mesmas medidas e as mesmas condições a todos os particulares a que venham a ser aplicadas e se encontrem em situação idêntica.”

Corroborando no sentido de reconhecer à coisa julgada administrativa eficácia apenas na esfera administrativa, sendo passível de revisão pelo Poder Judiciário, os ensinamentos de Theodoro Júnior:



"Os órgãos que julgam os procedimentos instaurados perante Tribunais como, v.g., o Tribunal de Contas e o Conselho de Contribuintes, proferem decisões definitivas, para a esfera da Administração. Não adquirem, entretanto, a indiscutibilidade própria da '*res judicata*', de sorte que, instaurado o processo judicial, o Judiciário não estará impedido de reapreciar o conflito e dar-lhe solução diversa da decretada pelo órgão administrativo.

Inexiste, entre nós, a verdadeira coisa julgada administrativa, porque, por força do preceito constitucional, nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV). A este cabe o monopólio da jurisdição, perante a qual se alcançará a última palavra em termos de solução dos litígios (inclusive os que envolvam a Administração Pública)."

(THEODORO JUNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil- Teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento. Ed.52. Rio de Janeiro: Forense, 2011. P. 540)

A violação à segurança jurídica como tutela da confiança legítima do administrado é ainda mais grave do que a simples inobservância de precedentes administrativos, porquanto não se trata de expectativa em relação à aplicabilidade de um padrão decisório referente a caso análogo, mas de expectativa gerada pela atuação administrativa em relação ao próprio contribuinte e aos mesmos fatos.

Em conclusão, é chegado o tempo de se rever o posicionamento sobre as hipóteses nas quais a coisa julgada administrativa possa ser aplicada, com eficácia vinculante para todas as esferas da administração.

Desta forma, tem-se no presente caso o aperfeiçoamento da coisa julgada administrativa, posto que a segurança jurídica esperada pelos cidadãos está acobertada pela recentíssima decisão do Plenário desta Casa Legislativa, que por maioria decidiu pelo não recebimento da denúncia por idênticos fatos e partes envolvidas.

III. CONCLUSÃO

Ante ao exposto, a **PROCURADORIA** da Câmara Municipal de Linhares é de **MANIFESTAÇÃO CONTRÁRIA** ao recebimento da presente denúncia/representação, por verificação da ocorrência do instituto da coisa julgada administrativa, considerando a identidade de fatos e



os fundamentos constantes na presente denúncia reapresentada pelo cidadão *Jonas da Silva Soprani*.

Orienta-se à Presidência desta Casa Legislativa decidir pelo arquivamento do feito de imediato, sendo desnecessária a leitura da presente em sessão e deliberação do Plenário quanto ao recebimento ou não da presente denúncia.

Tudo consubstanciado nos exatos termos da fundamentação dispendida acima, *reiterando-se que o presente parecer possui caráter meramente opinativo, facultando-se, portanto, aos nobres Vereadores decidirem de forma diversa da orientação jurídica delineada.*

É O PARECER, *sub censura*.

Palácio Legislativo "Antenor Elias", aos oito dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e um.



MÁRCIO PEREIRA PÁDUA

Procurador-Geral