Registro: 2020.0000473421

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2005673-42.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE BURITAMA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BURITAMA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, CAMPOS MELLO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS E MOACIR PERES.

São Paulo, 24 de junho de 2020.

FERREIRA RODRIGUES
RELATOR
ASSINATURA ELETRÔNICA

Voto nº 34.903
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2005673-42.2020.8.26.0000
Requerente: Mesa Diretora da Câmara Municipal de Buritama
Requerido: Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Buritama

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação dos incisos II e VI do artigo 19 da Resolução nº 02, de 28 de fevereiro de 2012, do Município de Buritama, que exigem quorum qualificado de 2/3 (dois terços) do total de votos dos vereadores integrantes da Câmara Municipal para autorizar a continuidade do procedimento por quebra de decoro (inciso II), e para a cassação de mandato de vereador em infrações dessa natureza (inciso VI). Ofensa ao princípio do pacto federativo. Reconhecimento. Dispositivos que usurpam a competência da União para legislar sobre infrações políticas-administrativas e sobre as regras de processo e julgamento (art. 22, inciso I, da Constituição Federal). Inconstitucionalidade manifesta. Incidência da Súmula Vinculante nº 46 do STF no sentido de que "a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União" (Sessão Plenária de 09/04/2015). É importante considerar, sob esse aspecto, que as regras de competência legislativa traduzem verdadeiro instrumento de calibração do pacto federativo. Vale dizer, como normas centrais da Constituição Federal, "reproduzidas, ou não" na Constituição Estadual, "incidirão sobre a ordem local"[1], por força do princípio da simetria, a fim de conservar o modelo federalista e os padrões estruturantes do Estado, daí a possibilidade de utilização de dispositivos dessa natureza (centrais e estruturantes) no controle abstrato de normas municipais com base na norma remissiva do artigo 144 da Constituição Estadual. Ação julgada procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela *MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE BURITAMA,* tendo por objeto dispositivos da Resolução nº 02, de 28 de fevereiro de 2012, mais especificamente (i) o inciso II do artigo 19 (fl. 25), na parte que estabelece o quorum qualificado de 2/3 para que o Plenário autorize a continuidade de processo contra Vereador (por quebra de decoro); e (ii) o inciso VI do mesmo dispositivo, na parte que também estabelece o quorum qualificado de 2/3 (fl. 25) para cassação do mandato de Vereador (por quebra de decoro). O autor alega ofensa às disposições do artigo 55, inciso II, da Constituição Federal e do artigo 16, § 2º, da Constituição Estadual.

Não houve deferimento de liminar (fl. 29).

[1] ADI 2076/AC, Rel. Min. Carlos Veloso, j. 15/08/2002

A Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal foi notificada e prestou informações (fls. 49/50).

O Procurador Geral do Estado foi citado (fls. 54/55), mas não se manifestou nos autos (fl. 62).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, com as considerações de fls. 65/69, opinou pela procedência da ação.

É o relatório.

Os dispositivos acoimados de inconstitucionais são aqueles constantes do documento de fls. 20/26, redigidos da seguinte forma, com destaque em negrito:

Resolução nº 02, de 28 de fevereiro de 2012.

"Art. 19. Recebida a representação a Comissão de Ética e de Decoro Parlamentar observará os seguintes procedimentos:

.....

II – recebendo o Processo, o Presidente da Comissão iniciará os trabalhos dentro de cinco dias, distribuindo cópia aos membros da Comissão, notificando o denunciado, com a remessa de cópia da denúncia, e os instrumentos que a instruíram, para que no prazo de quinze dias, apresente defesa prévia, por escrito, indique as provas que pretende produzir e arrole testemunhas, até o máximo de dez. Se estiver ausente do Município, a notificação far-se-á por edital, publicado no órgão oficial do Município ou na forma prevista na Lei Orgânica. Decorrido o prazo de defesa, a Comissão emitirá parecer dentro de cinco dias, opinando pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia, cuja conclusão será sempre submetida à apreciação do Plenário. Se o Plenário opinar pelo prosseguimento, **pelo voto favorável de dois terços dos membros da Câmara,** o Presidente designará desde logo, o início da instrução, e determinará os atos, diligências e audiências que se fizerem necessários para o depoimento do denunciado e inquirição das testemunhas;

.....

VI - concluída a defesa, proceder-se-á tantas votações nominais quantas forem as infrações articuladas na denúncia. Considerar-se-á afastado, temporariamente, ou definitivamente do cargo, o denunciado, que for declarado **pelo voto de dois terços dos membros da Câmara**, incurso em 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 de cada infração, e se houver condenação, expedirá o competente decreto legislativo de suspensão temporária, ou de cassação do mandato de Vereador. 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;

Como se nota, os dispositivos impugnados dispõem sobre regras do processo para julgamento de infrações políticas-administrativas, daí o

reconhecimento da alegada inconstitucionalidade, por ofensa ao princípio do pacto federativo, uma vez que a competência para legislar sobre matéria dessa natureza, ou seja, sobre a definição das condutas típicas configuradoras de infrações políticas administrativas e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e o julgamento dos agentes políticos federais, estaduais ou municipais envolvidos, **são da competência legislativa privativa da União,** e devem ser tratados em lei nacional especial, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

Nesse sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2220, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. 16/11/2011, reconhecendo, em casos semelhantes, a existência de ofensa ao princípio federativo, com apoio no enunciado da Súmula 722:

> *"São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento".*

No mesmo sentido: ARE 810812 AGR/TJ, Rel. Min. Rosa Weber, j. 25/11/2014; ADI nº 1440, Rel. Min. Teori Zavaski, j. 15/10/2014; AI nº 515894 AgRg, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28/08/2012; ADI 341, Rel. Min. Eros Grau, j. 11/06/2010.

Essa questão, aliás, ficou definitivamente superada com a edição da Súmula Vinculante nº 46 do STF, dispondo que *"a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União"*

Não poderia a Resolução da Câmara Municipal, portanto, a pretexto de legislar sobre assunto de interesse local ou suplementar à legislação Federal, com fundamento no art. 30, incisos I e II, da Constituição da República, editar norma dispondo sobre processo de cassação de mandato de vereadores em casos de infrações político-administrativas, **com alteração ou ampliação do que está disciplinado em legislação federal** (Decreto-Lei nº 201/67), daí o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma por ofensa à disposição do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, aplicável aos municípios por força do artigo 144 da Constituição Estadual.

É importante considerar, sob esse aspecto, que as regras de competência legislativa traduzem verdadeiro instrumento de calibração do **pacto federativo**. Vale dizer, como **normas centrais** da Constituição Federal, "**reproduzidas, ou não**" na Constituição Estadual, "**incidirão sobre a ordem local**"[2], por força do princípio da simetria, a fim de conservar o modelo federalista e os padrões estruturantes do Estado, daí a possibilidade de utilização de dispositivos dessa natureza (centrais e estruturantes) no **controle abstrato de normas municipais** com base na norma remissiva do artigo 144 da Constituição Estadual:

---

[2] ADI 2076/AC, Rel. Min. Carlos Veloso, j. 15/08/2002

> *"Artigo 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição".*

Conforme lição de Ingo Wolfgang Sarlet, *"o exercício da competência legislativa privativa implica o exercício de tal atribuição de forma ampla pelo ente federativo, razão pela qual a mesma se dá de forma 'horizontal', ou seja,* ***o ente federativo componente esgota toda a amplitude normativa sobre o tema****, independentemente de qualquer regulamentação legislativa complementar a cargo de outro ente federativo, diferentemente, portanto, do que ocorre no exercício da competência legislativa concorrente, onde há uma espécie de exercício 'vertical' de competências legislativa, já que impõe a cooperação e atuação coordenada dos diferentes entes federativos no exercício da mesma"* (SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 3ª ed. Ver. Atual. Ampl. São Paulo; RT 2014, p. 810/811).

Não se ignora que tal competência privativa (**prevista no artigo 22 da Carta Magna**) é passível de delegação, ou seja, a União pode transferi-la total, ou parcialmente, para outro ente federativo, mas, como é sabido, tal é permitido somente em favor dos Estados (e não dos Municípios), e mesmo assim, **apenas sobre questões específicas** e com **autorização de Lei Complementar** (parágrafo único, do artigo 22 da Constituição Federal[3]), o que não é o caso, **daí a impossibilidade de aproveitamento dessa ressalva para reconhecimento de validade da lei impugnada**.

Nesse sentido tem decidido este C. Órgão Especial em casos semelhantes:

> *"INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Ato da Mesa nº19/99 e Resolução nº 11/2016 da Câmara Municipal de Sertãozinho, em relação aos dispositivos que tratam do processo para perda de mandato de vereador. Cabimento. Normas da Edilidade incompatíveis com a norma constitucional ao dispõe sobre processo para cassação de cargo de vereador por infração político-administrativa. Matéria de competência privativa da União. Art. 22, I, da CF. Súmula nº 722 e Súmula Vinculante nº 46, ambas do STF. Inadmissível a invasão pela Câmara Municipal de competência legislativa exclusiva da esfera federal. Necessidade de observância do princípio federativo Art. 29 da CF, art. 1º e 144 da CE. Precedentes deste Órgão Especial. Incidente acolhido para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 6º e 7º, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII do Ato da Mesa nº 19/99 e dos art. 9º, 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 37 da Resolução nº 11/2016 da Câmara Municipal de Sertãozinho, com determinação de retorno dos autos à Câmara Suscitante"* (Arguição de

---

[3] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
.....
Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Inconstitucionalidade nº 0034413-78.2019.8.26.0000, Rel. Des. James Siano, j. 16/10/2019).

"I - Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivos da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno da Câmara Municipal que estabelecem crimes de responsabilidade e infrações político-administrativas, bem como estipulam regras de processo e julgamento. Normativas que avançaram sobre temática cuja competência é privativa da União. II Incidência do verbete 46 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal. Precedentes deste Órgão Especial. III - Inconstitucionalidade reconhecida. Pedido julgado procedente" (ADIN nº 2036543-07.2019.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 07/08/2019).

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigos 21, § 2º, incisos II e III e 23 da Lei Orgânica do Município de Avaré. Dispositivos que tipificam crimes de responsabilidade e infrações político-administrativas. Descabimento. Hipótese a encerrar usurpação de competência legislativa exclusiva da União (CF, art. 22, inciso I), atentando contra o pacto federativo. Simetria dos dispositivos para com o conteúdo de normas emanadas das Constituições Federal (art. 50) e Estadual (art. 13, § 1º, nº 2). Irrelevância. Circunstância a não autorizar a invasão de competência exclusiva identificada. Integração analógica incompatível com o princípio da reserva legal. Pedido procedente" (ADIN nº 2163094-66.2018.8.26.0000, Rel. Des. Pereira Calças, j. 13/02/2019).

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Orgânica do Município de Cruzeiro. Emenda nº 24, de 31 de março de 2014. Afastamento do Prefeito do cargo que esteja sendo processado por infração político-administrativa. Competência da União para legislar sobre direito processual. O Município não possui competência legislativa para dispor sobre afastamento de Prefeito do cargo em razão de existente processo ou procedimento em andamento por infração político-administrativa, infração penal comum e ação de improbidade administrativa. Ação julgada procedente." (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2061601-85.2014.8.26.0000, Relator José Damião Pinheiro Machado Cogan, j. 12.11.2014).

"Ação direta de inconstitucionalidade, promovida pelo Partido dos Trabalhadores Diretório Estadual, contra o inciso VIII, Título XI, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Birigui, que trata da definição dos crimes de responsabilidade e da cassação do vereador. 1. Não há se falar em ilegitimidade ativa para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade quando o

partido político autor da demanda esteja comprovadamente representado na Câmara Municipal, ainda que por um único parlamentar. 2. Compete privativamente à União legislar sobre matéria penal, aí incluída a definição de crimes de responsabilidade e processo de cassação de vereador. Art. 22, I, da Constituição Federal, e artigos 5º e 144, da Constituição Estadual. Súmula 722, do STF. 3. Julgaram procedente a ação, declarada a inconstitucionalidade do inciso VIII, do Título XI, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Birigui." (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0199378-83.2013.8.26.0000, Relator Vanderci Álvares, j. 22.10.2014).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Município de Poá. Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara de Vereadores. Inconstitucionalidade do artigo 45-A, inciso I, alínea 'l', inciso III, alíneas 'a' e 'b', e parágrafo único, da Lei Orgânica, e do art. 16, inciso VII, do Regimento Interno da Câmara de Vereadores. Competência legislativa da União. Violação ao princípio do pacto federativo. Ação procedente" (ADIN nº 2069296-90.2014.8.26.0000, Rel. Des. Ademir Benedito, j. 24/09/2014),

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Demanda promovida por diretório regional de partido político com representação na Câmara Municipal. Dispositivos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Miracatu que cuidam de crimes de responsabilidade do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores e estabelecem regras relativas ao respectivo processo. 1 - Consoante o princípio da simetria e a orientação do Pretório Excelso, os diretórios regionais de partido político possuem legitimidade para promover o controle abstrato de ato normativo em face da Constituição Estadual. 2 - A inserção de normas, no Regimento Interno da Câmara de Vereadores, cuidando de crimes de responsabilidade e estabelecendo regras relativas ao respectivo processo, ofende o princípio federativo, por desrespeitar a repartição constitucional de competências. Ação procedente." (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2066683-34.2013.8.26.0000, Relator Itamar Gaino, j. 25.6.2014).

Ante o exposto, **julgo procedente a ação** para declarar a inconstitucionalidade dos incisos II e VI do artigo 19 da Resolução nº 02, de 28 de fevereiro de 2012, do Município de Buritama, na parte em que exigem o quorum qualificado de 2/3 (dois terços) do total de votos dos vereadores integrantes da Câmara Municipal para autorizar a continuidade do procedimento por quebra de decoro (inciso II), e para a cassação de mandato de vereador por quebra de decoro parlamentar (inciso

VI).

FERREIRA RODRIGUES
Relator