



Porto Alegre, 4 de julho de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 17.329/2017.

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, solicita orientação acerca do Projeto de Resolução nº 4, de 2017, de origem do mesmo Poder, que visa instituir “o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara Municipal de Guaíba”.

Cabe observar que a matéria já foi respondida na Orientação Técnica IGAM nº 10.947, de 15 de maio de 2017, reprisando-se na presente, uma vez que pode ser proposta por Vereador, desde que observadas as impropriedades apontadas.

II. A princípio, a preocupação com a conduta dos agentes públicos antecede¹ a Constituição Federal de 1988, no entanto esta destaca que a incompatibilidade com o decoro parlamentar poderá, inclusive, levar à penalidade máxima ao parlamentar – a perda do mandato, consoante disciplina o inciso II do § 1º do art. 55, inciso II, *in verbis*:

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.

Observa-se, contudo, quanto à constituição de Comissão de Ética e Decoro Parlamentar, que esta não recebeu na Carta Constitucional o mesmo tratamento dado à Comissão Parlamentar de Inquérito², no § 3º do art. 58. A

¹ A importância do decoro já era referida, antes da Constituição de 1988, no inciso III do art. 7º, do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

² Art. 58 Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.



possibilidade da criação de Comissão de Ética e Decoro Parlamentar está implícita no **caput** deste artigo, atribuindo competência regimental às Casas Legislativas, para as normas constitutivas.

Em relação à apreciação da conduta ética, do agir com decoro dos parlamentares, o Poder Legislativo, nos limites das competências que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal, cria regimentos no sentido de prevenir e, quando for o caso, penalizar o agente faltoso.

Os Regimentos Internos do Senado Federal³ e da Câmara dos Deputados⁴ referem aos Conselhos de Ética e Decoro, estabelecendo competências e constituição, sendo os membros eleitos para mandato de dois anos. As competências desses englobam a aplicação de penalidades de menor potencial, reservando ao Plenário a pena capital⁶.

A Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, por meio da Resolução nº 2.514, de 30 de novembro de 1993, instituiu o Código de Ética⁷, fazendo constar, no art. 9º, as atribuições da Comissão de Ética Parlamentar, de caráter permanente, entre elas: instruir processos contra Deputados, elaborar projetos de resolução que importem em sanções éticas e que devam ser submetidas ao Plenário, opinar sobre o cabimento das sanções éticas, promover cursos e palestras, entre outras.

À Comissão Parlamentar de Inquérito foram dados poderes de investigação parlamentar próprios das autoridades judiciárias, que, de acordo com José Afonso da Silva estão (...) circunscritos à instrução do processo, mediante interrogatório do acusado, inquirição de testemunha, requisições de documentos e de perícias ou determinação de diligências para dirimir dúvida sobre pontos relevantes.(...) Mas também comporta esclarecer que a remissão aos poderes de investigação da autoridade judiciária só diz respeito à fase de instrução processual, não à fase do juízo, porque as Comissões Parlamentares de Inquérito não tem poderes jurisdicionais.

³ art. 22. da Resolução nº 20, de 1993, do Senado Federal

⁴ art. 6º da Resolução nº 25, de 2001, da Câmara dos Deputados.

⁵RI- Art. 6º Compete ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados:

I – zelar pela observância dos preceitos deste código, atuando no sentido da preservação da dignidade do mandato parlamentar na Câmara dos Deputados;

II – processar os acusados nos casos e termos previstos no art. 13;

III – instaurar o processo disciplinar e proceder a todos os atos necessários à sua instrução, nos casos e termos do art. 14;

IV – responder às consultas formuladas pela Mesa, Comissões, Partidos Políticos ou Deputados sobre matérias relacionadas ao processo político-disciplinar.

⁶ Art. 14. A aplicação das penalidades de suspensão temporária do exercício do mandato, de no máximo trinta dias, e de perda do mandato são de competência do Plenário da Câmara dos Deputados, que deliberará em escrutínio secreto e por maioria absoluta de seus membros, por provocação da Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, após processo disciplinar instaurado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, na forma deste artigo. (Código de Ética da Câmara dos Deputados).

⁷ <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/2.514.pdf>

Desse contexto normativo extrai-se que as disposições regimentais definirão se à Comissão de Ética e Decoro compete julgar, ainda que infrações de menor gravidade, ou limitar-se a instruir processo para que o Plenário julgue a existência de eventual infração. É relevante a análise da natureza desta espécie de comissão (julgamento ou instrução), a fim de se identificar seus limites. Em regra, consoante os preceitos do § 2º do art. 58 da CF, tais comissões não punem. Assim, exerceria um papel pré-processual, investigatório, carente de alguns poderes conferidos exclusivamente à CPI, por exemplo.

III. A Lei Orgânica Municipal do consulente estabelece que a prática de atos atentatórios ao decoro parlamentar sujeita, inclusive, à perda do mandato:

Art. 24. Sujeita-se a perda de mandato o Vereador que:
I - infringir qualquer das disposições estabelecidas no artigo anterior;
II - utilizar-se do mandato para prática de atos de corrupção, de improbidade administrativa ou atentatórios as instituições vigentes;
III - proceder de modo incompatível com a dignidade da Câmara ou faltar com decoro na sua conduta pública;

Já o Regimento Interno⁸ do consulente acerca de ética e decoro dispõe sobre a matéria em pauta nos seguintes dispositivos:

Art. 13. É dever dos vereadores e funcionários:
(...)
IV – Portar-se com respeito, decoro e compenetração de suas responsabilidades de Vereador;

Art. 14. O Vereador que se apresentar da forma inconveniente estará sujeito às seguintes sanções:
I - advertência;
II - advertência em Plenário;
III - cassação da palavra;
IV - afastamento do Plenário;
V - cassação do mandato, obedecido os trâmites legais.

Art. 128. Perderá o mandato o Vereador que:
I - infringir qualquer dos dispositivos do artigo 24 (vinte e quatro) da Lei Orgânica;
II - deixar de comparecer, sem que esteja licenciado e, em cada sessão legislativa anual, à terça parte das Reuniões Ordinárias da Câmara, ou ainda, deixar de comparecer a 5 (cinco) Reuniões Extraordinárias, quando devidamente convocado, para apreciação de matéria urgente, assegurada ampla defesa em ambos os casos;

⁸ Solicitou-se o RI atualizado do consulente. Não encaminhado, utilizou-se o RI disponível no endereço eletrônico, devendo ser objeto de revisão quanto à eventual atualização em âmbito local.
<https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/static.camaraguaiba.rs.gov.br/uploads/2471.pdf>



III - atentar contra as instituições vigentes. Parágrafo único. Nos casos de infração ao artigo 24 (vinte e quatro) da Lei Orgânica, o processo será iniciado por provocação de membro da Câmara ou de representação documentada de partido político, ou qualquer eleitor com exposição dos fatos e indicação de provas.

Art. 129. O processo de cassação de mandato de Vereador é estabelecido pela Legislação Federal, aplicando-se subsidiariamente, no que couber, a legislação processual penal vigente.

Importa, ainda, registrar que entre as causas da perda de mandato de Vereador, no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências, encontra-se o agir com falta de decoro na conduta pública:

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.

IV. No caso concreto, relevante fazer observações pontuais a alguns dispositivos.

Nas disposições preliminares, destaca-se a inviolabilidade do parlamentar acerca das opiniões, palavras e votos do Vereador, da forma estabelecida na Constituição Federal:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município; [\(Renumerado do inciso VI, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992\)](#)

Em regra, os Vereadores são invioláveis nos seus votos, palavras e opiniões. Em que pese algumas tentativas de se buscar a responsabilização através de ações judiciais, acerca da inviolabilidade do parlamentar o Supremo Tribunal Federal se manifestou em repercussão geral. Da decisão foi elaborado texto nos Informativos do Igam intitulado: “A Repercussão Geral do STF acerca da Inviolabilidade Parlamentar e o Julgamento pela Câmara Municipal” ao qual se recomenda a leitura⁹.

⁹ <http://www.igam.com.br/upload/intranet/produtos/sIIAdl6qBmQkAwF7TIQgg5l5Vxv2G8mZt6j8j3pn.pdf>.



Salienta-se da decisão de Repercussão Geral no Supremo Tribunal Federal, no RE 600063, como segue:

IMUNIDADE – VEREADOR – DISCURSO PROFERIDO EM SESSÃO DA CÂMARA – ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ARTIGO 29, INCISO VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral o tema relativo ao alcance da imunidade parlamentar – prevista no artigo 29, inciso VIII, da Carta Maior – presentes opiniões, palavras e votos lançados da tribuna da Casa Legislativa. Decisão: O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Não se manifestaram os Ministros Min. Gilmar Mendes, Min. Joaquim Barbosa e Min. Cármen Lúcia. Ministro MARCO AURÉLIO Relator RE 600063 RG / SP - SÃO PAULO. REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Julgamento: 25/08/2011. DJe-186 DIVULG 27-09-2011 PUBLIC 28-09-2011. EMENT VOL-02596-01 PP-00122.

Na decisão do Recurso Extraordinário mencionado, o STF conclui que os Vereadores são imunes no exercício do mandato:

(...)

6. Provimento do recurso, com fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, os vereadores são imunes judicialmente por suas palavras, opiniões e votos.

Também do texto que eventuais excessos cometidos pelos Vereadores são passíveis de julgamento pela respectiva Câmara Municipal.

Assim, a disposição é pertinente, na medida em que deve demonstrar o parâmetro para aplicação do presente Código.

Ao tratar de vedações, o texto projetado não somente adotou o disposto na Constituição Federal¹⁰, quanto à simetria com os deputados, mas foi além do que na Carta resta previsto.

Verifique-se que as previsões contidas no art. 7º não coadunam com o disposto nos referidos dispositivos, sendo relevante mencionar que ao estabelecer a proibição no inciso I traz uma interpretação ampla à forma de participação do agente público, ou seja, versa sobre qualquer forma de participação, o que limita a atuação de Vereadores, que são integrantes da sociedade e podem, como qualquer cidadão, participar de ações junto às organizações da sociedade civil. Neste sentido, recomenda-se que as vedações sigam a simetria constitucional e o disposto na legislação federal, observando os julgados existentes acerca dos impedimentos.

¹⁰ Inciso IX do art. 29 e art. 54 da CF.

Não se perca de vista que outras legislações trazem regras acerca da celebração de contratos dos agentes públicos com a administração que lhes remunera, a exemplo do que estabelece o inciso III do art. 9º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos¹¹ é vedada a participação, direta e indireta, nas contratações efetivadas pelo Poder Público de servidor ou dirigente do órgão licitador.

Por participação indireta, esclarece a Lei, no § 3º do mesmo artigo, é:

(...) a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

Segundo o art. 84 da Lei de licitações: “Considera-se servidor público, para os fins desta Lei, aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público”.

O art. 8º disciplina o que a Câmara de Guaíba entende por falta de decoro. Todavia, chama-se a atenção ao disposto na primeira parte do inciso XI, tendo em vista que a falta não justificada é punível com o devido desconto sobre os subsídios, conforme legislação local; seu excesso, sim, poderia importar em falta de decoro, cabendo lembrar que o inciso III do art. 8º do Decreto Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, disciplina o assunto como causa de extinção do mandato, quando as ausências forem da terça parte das sessões. Deste modo, a previsão carece de clareza.

A necessidade de apresentar a declaração de bens consta da legislação federal, especialmente em razão do disposto na “Lei de Improbidade”. A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”, estabelece:

CAPÍTULO IV

Da Declaração de Bens

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. ([Regulamento](#))

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou

¹¹ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

(...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

§ 4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no caput e no § 2º deste artigo.

Deste modo, a lei federal deixa a critério do agente entregar a cópia da declaração anual apresentada à Receita Federal, sendo esta a exigência, tem-se por indevida a previsão de forma distinta, consoante prevê o texto projetado.

Perceba-se que o legislador optou por instituir conselho de ética e decoro parlamentar e não a respectiva comissão. Desta forma, de plano verifica-se inadequação na redação do art. 9º, que faz referência à comissão de ética e decoro parlamentar.

Quanto à formação do órgão, note-se que, mesmo não se tratando de comissão, recomenda-se seguir a proporcionalidade partidária, exigida para todos os órgãos da Câmara, de modo que assim constou, razão pela qual não se trataria exatamente de nomeação pelo presidente, mas de indicação dos partidos. Deve constar regrado o processo de escolha.

Também em processo ético não há que se utilizar as expressões “denúncia”, “denunciante” e “denunciado”, pois não coadunam com Código de Ética e Decoro parlamentar. Recomenda-se a utilização de expressões como “representação” e “representado”, a exemplo do padrão federal¹². Denúncia guarda relação com o Decreto Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, o Código de ética não deve tratar da cassação do mandato.

Não é recomendável a participação do presidente da Câmara nos órgãos fracionários, tendo em vista que sua função é administrativa, motivo pelo qual se precisa ser revisto o art. 13 do texto projetado.

É recomendável que toda a aplicação de penalidade seja atribuída ao plenário.

O disposto no art. 19 acerca do subsídio deve guardar compatibilidade com a lei que fixa o subsídio e estabelece as respectivas sanções.

¹² <http://www2.camara.leg.br/a-camara/eticaedecoro/Codigo%20de%20Etica%20da%20CD.pdf>



O processo de perda de mandato é regido pelo Decreto Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e legislação própria, devendo ser retirada a disciplina do texto projetado, preservando-se o previsto no art. 20, que remete ao mencionado diploma.

É imperioso reiterar que a cassação de mandato não é objeto de Código de Ética e Decoro, o que pode haver é da conclusão dos trabalhos do Conselho se dizer que a gravidade do ato praticado ensejaria tal punição. Para se deflagrar o referido processo, é preciso o cumprimento do rito previsto na legislação federal.

Quanto ao quórum estabelecido no art. 33 do texto projetado, recomenda-se deixar claro que é o quórum do art. 138 do Regimento Interno, ou seja, maioria absoluta, se esta for a pretensão do legislador.

Verifique-se a compatibilidade do disposto no texto projetado com as demais normas presentes no ordenamento jurídico municipal.

Recomenda-se, ainda, a leitura dos textos nos Informativos do IGAM: A Independência da Comissão de Ética e da Comissão Processante – Decoro Parlamentar, disponível em:

<http://www.igam.com.br/website/products/contents/files/1572.pdf>

O Decoro Parlamentar e a Incomunicabilidade do Mandato, disponível em:

<http://www.igam.com.br/website/products/contents/files/1592.pdf>

V. No que refere à técnica legislativa, à luz da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998¹³, sugere-se que a epígrafe da proposição deixe de constar em modo negrito e sem o uso de barra, bem como já conste no projeto a data completa, no formato da lei.

Sugere-se que a colocação de recuo na ementa seja suficiente para o realce, dispensando-se as aspas e modo negrito e itálico.

É sugerida a exclusão da redação que prevê o espaço do preâmbulo¹⁴ em projeto de lei, tendo em vista que este diz respeito à instituição ou órgão

¹³ Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

¹⁴ Art. 6º O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.



responsável para a prática do respectivo ato, consistindo em fase posterior do processo, uma vez que somente tenha-se iniciado o mesmo.

Em regra, sugere-se que a unidade básica de articulação da lei figure de acordo com o art. 10 da Lei Complementar nº 95, de 1998, ou seja, utilizando-se a seguinte simbologia para representar os números ordinais: “º” até o 9º, não seguidos de ponto. Da maneira posta no texto projetado simboliza grau. Também a unidade básica de articulação da lei e seus desdobramentos não adotam o modo negrito.

A expressão parágrafo único deve seguir a forma proposta na lei da técnica legislativa, o que não foi adotado em toda a extensão do texto.

Foram aplicados desdobramentos ao artigo estranhos aos previstos na lei, que desdobram de acordo com o inciso II do art. 10 da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Os títulos e capítulos devem constar de acordo com o que que prevê o inciso VI do art. 10 da lei mencionada.

Apona-se que os desdobramentos de artigos não devem levar espaços entre si.

Por oportuno, verifique-se acerca da existência de outra norma que diga sobre o assunto e necessite ser revogada.

VI. Diante do exposto, conclui-se que a viabilidade jurídica do Projeto de Resolução analisado passa pela revisão dos aspectos abordados nesta Orientação Técnica.

O IGAM permanece à disposição.

Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM

Mariana Gloria de Assis
OAB/RS 79.079
Consultora do IGAM