



Parecer Jurídico nº 349/2022

Consulta via Ofício Presidente nº 524/2022 e Ofício Vereador nº 1892/2022

Assunto: Resultado da votação ocorrida na 31ª Sessão Extraordinária da Câmara de São Roque, realizada em 11/10/2022, referente à rejeição ou não da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 075/2022-E.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E LEGISLATIVO. EXISTÊNCIA DE QUÓRUM DE DELIBERAÇÃO NA OCASIÃO. IRREGULARIDADES REGIMENTAIS QUE NÃO ACARRETAM PREJUÍZO AO RESULTADO DA DELIBERAÇÃO. SEM PREJUÍZO NÃO HÁ NULIDADE (PRINCÍPIO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF). PROPOSITURA REJEITADA.

1. A Constituição Federal estabelece as normas gerais que regem o processo legislativo. Da leitura dos arts. 47 e 29 da Carta Magna conclui-se que o quórum de deliberação dos Projetos de Emenda à Lei Orgânica do Município é de 2/3 (dois terços) de parlamentares presentes. Havendo 2/3 (dois terços) de parlamentares presentes na deliberação, não há que se falar em ausência de quórum. Pressupostos constitucionais que não podem ser afastados por qualquer interpretação regimental.

2. O Direito Processual brasileiro consagra o princípio segundo o qual sem prejuízo não há nulidade (*pas de nullité sans grief*). No caso, ainda que todos os votos tenham eventualmente sido registrados favoráveis, o resultado seria o mesmo. Deste modo, a ausência da publicidade nominal dos votos não altera o resultado da votação, motivo pelo qual não prejudica a deliberação ocorrida.

3. Não havendo razão para declarar nula a votação e tendo havido quórum para sua deliberação, não há motivos para considerar prejudicada a votação.

4. Propositura rejeitada por aplicação direta dos arts. 47 e 29 da Constituição Federal e por aplicação do princípio *pas de nullité sans grief* por força do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

RELATÓRIO

Trata-se, na origem, de Consulta formulada pelo excelentíssimo Vereador Rogério Jean da Silva (Cabo Jean), por meio do Ofício Vereador nº 1892/2022 que dirige à Mesa Diretora, dentre outras providências, pedido de confecção de parecer jurídico pela Procuradoria opinando sobre o resultado da votação ocorrida na 31ª Sessão Extraordinária desta Casa de Leis.

Relata o vereador consulente que, após regularmente instalada a 31ª Sessão Extraordinária, a votação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 075/2022-E foi

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

intentada por duas vezes. Na primeira, houve a contabilização de 9 (nove) votos, sendo que um dos vereadores (o Vereador Willian da Silva Albuquerque), apesar de postado junto a sua mesa no Plenário, não proferiu voto.

Após solicitar auxílio técnico no sentido de que fossem deslogados os vereadores ausentes, o Presidente da Câmara iniciou nova votação, que obteve a contabilização de apenas 8 (oito) votos, sendo que 2 (dois) vereadores (os Vereadores Willian da Silva Albuquerque e Thiago Vieira Nunes) se abstiveram de votar.

Em seguida, o Presidente da Câmara arguiu os dois vereadores mencionados se estes iriam votar e estes acabaram respondendo negativamente.

Depois de ouvida as respostas dos Vereadores, o Presidente da Câmara Municipal declarou REJEITADA a propositura e encerrou os trabalhos.

Assim, o excelentíssimo vereador solicita “Parecer da PROCURADORIA JURÍDICA desta Casa de Leis em relação ao ocorrido na 31ª Sessão Extraordinária da Câmara de São Roque, realizada em 11/10/2022, referente à rejeição da Proposta de Emenda a Lei Orgânica nº 075/2022-E ou o prejuízo da votação”.

Para a solução da consulta pedida serão considerados os seguintes documentos:

1. Ofício Presidente nº 524/2022, de 1º de novembro de 2022 (01/11/2022 09:59:04);
2. Ofício Vereador nº 1892/2022, de 19 de outubro de 2022 (20/10/2022 16:07:39);
3. Ata Oficial da 31ª Sessão Extraordinária de 11 de outubro de 2022 (assinada pela Presidência em 18/10/2022 08:59:03);
4. Vídeo do Youtube intitulado “Sessão Ordinária do dia 10 de Outubro 2022”, trecho das 5h57min44s até 6h04min53s, referente à 31ª Sessão Extraordinária de 11 de outubro de 2022, cuja íntegra pode ser consultada no *link*: <https://www.youtube.com/watch?v=vg8-iMCTRdA>

Esta é a síntese do necessário.

Passo a opinar adstrito à matéria consultada.



ANÁLISE JURÍDICA

Os fatos relatados evidenciam dois problemas que devem ser enfrentados para que seja possível concluir se a propositura foi rejeitada ou se ficou de alguma forma prejudicada a votação:

- a) A existência ou não de quórum para deliberar sobre a matéria;
- b) A conclusão ou não da votação, considerando que não foram publicizados os votos emitidos de forma nominal.

Os dois problemas acima mencionados serão analisados em tópicos separados.

I – O PROBLEMA DA (IN)SUFICIÊNCIA DE QUÓRUM

Estabelece o art. 47 da Constituição Federal que “Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros”.

Da leitura do art. 47 da Constituição Federal em conjunto com outros dispositivos constitucionais que disciplinam quóruns para aprovação de matérias, tais como os arts. 29; 60, §2º; e 69, constata-se que existem três tipos de quóruns diferentes: o primeiro relativo à abertura dos trabalhos, o segundo relativo à deliberação e o terceiro relacionado à aprovação.

Neste sentido, o *Glossário de Termos Legislativos*, elaborado conjuntamente entre Câmara dos Deputados e Senado Federal, distingue o “Quórum de Abertura de Sessão”, o “Quórum de Aprovação” e o “Quórum de Deliberação” da seguinte maneira:

- a) Quórum de abertura de sessão: “Número mínimo de parlamentares exigido para início de uma sessão”;
- b) Quórum de deliberação: “Número mínimo de parlamentares que devem estar presentes em uma reunião de comissão ou em uma sessão do Plenário para que se possa deliberar sobre qualquer matéria.”
 - a) Quórum de aprovação: “Número mínimo de votos necessários para que determinada matéria seja aprovada”¹.

¹ SENADO FEDERAL. *Glossário de Termos Legislativos*. 2. ed. Brasília, 2020, p. 72.



Em sentido semelhante, Luciano Henrique da Silva Oliveira leciona:

“Nos trabalhos legislativos, há os quóruns de abertura, de deliberação e de aprovação. **Quórum de abertura** (ou **de funcionamento**) é o número mínimo de Senadores para o início de uma sessão ou reunião. **Quórum de deliberação** (ou **de votação**) é a quantidade mínima de Parlamentares presentes para iniciar a votação de uma matéria. Finalmente, **quórum de aprovação** é número mínimo de votos necessários para uma proposição ser considerada aprovada”².

Deste modo, como regra geral estabelecida pelo art. 47, o quórum de deliberação é de maioria absoluta, sendo que o quórum de aprovação é de maioria simples³.

Todavia, existem textos normativos cujos projetos se submetem a regras específicas. É o caso dos Projetos de Emendas Constitucionais, por exemplo. Neste caso, Luciano Henrique da Silva Oliveira explica que tanto o quórum de deliberação, quanto o quórum de aprovação é de 3/5 (três quintos):

“Já para iniciar a votação de uma PEC, por exemplo, o quórum de deliberação é de **três quintos** da Casa, pois somente com essa quantidade mínima de votos é possível aprovar tal matéria (quórum de aprovação) (art. 60, § 2o, CF; art. 354, *caput*; art. 288, II, RISF). Note-se, portanto, que, para as PECs, o quórum de aprovação é igual ao de deliberação. Isso ocorre também com outras matérias, como as leis complementares, cujos projetos devem ser aprovados pela **maioria absoluta** da Casa (art. 69, CF; art. 288, III, *a*, RISF), sendo tal quantidade de membros, portanto, simultaneamente o quórum de deliberação e o de aprovação dessas proposições”⁴.

Assim como para as emendas constitucionais, o procedimento para deliberação de projetos de lei orgânica (e suas emendas, por simetria) possui disciplina própria, uma vez que o art. 29 da Constituição Federal estabelece que a lei é votada em dois turnos, com interstício mínimo de 10 (dez) dias, e “aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal”.

Deste modo, é de se concluir que tanto o quórum de deliberação, como o quórum de aprovação é de 2/3. Assim, estando presentes 2/3 (dois terços) durante a votação, há que se considerar que houve quórum.

² OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Comentários ao Regimento Interno do Senado Federal: Regras e práticas regimentais da Câmara Alta da República**. Vol. 2 – Processo Legislativo no Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2021, p. 60-61.

³ “Para o início da votação de um projeto de lei ordinária, necessita-se do quórum de deliberação de **maioria absoluta** do Senado (41 Senadores) (art. 47, CF; art. 288, *caput*, RISF). E, para aprovar um projeto dessa natureza, é preciso o quórum de aprovação da **maioria dos presentes (maioria simples ou relativa)**” (OLIVEIRA, 2021, p. 61, rodapé).

⁴ OLIVEIRA, 2021, p. 61, rodapé.



Então, se partirmos da premissa de que os Vereadores estavam presentes no momento da votação, como consta do relato mencionado no Ofício Vereador nº 1.892/2022⁵, e considerarmos as disposições constitucionais previstas nos arts. 47 e 29 da Carta Magna, houve quórum para deliberação.

Cabe mencionar que o Direito Brasileiro consagra a *Interpretação Conforme a Constituição* como princípio e método de interpretação das normas infraconstitucionais. Os conceitos de Quórum de Abertura, Quórum de Deliberação e Quórum de aprovação derivam diretamente da Constituição Federal (em especial do art. 47), não podendo qualquer interpretação regimental afastar a Supremacia do Texto Constitucional.

Assim sendo, *sob o aspecto da (in)existência de quórum*, entendo que a votação não pode ser havida por prejudicada ou inválida por falta de quórum, pois o registro dos votos se deu com a presença mínima de parlamentares, que voluntariamente se negaram a votar, tendo sido encerrada a votação pouco tempo depois e declarada rejeitada a propositura.

II – ACERCA DAS IRREGULARIDADES NOTICIADAS NA VOTAÇÃO

A Ata da 31ª Sessão Extraordinária de 11 de outubro de 2022 relata irregularidade na votação ocorrida por violação dos arts. 253, §1º, e 253-A do Regimento Interno.

No caso, conforme se verifica do vídeo no *Youtube*, embora 8 (oito) vereadores tenham votado, o Presidente da Câmara prematuramente declarou rejeitada a propositura, sem ter procedido à abertura dos votos e consequente disponibilização destes de forma individual no painel eletrônico, o que violaria a regra do voto nominal.

No entanto, antes analisar o caso propriamente dito, importa, primeiramente, dizer que normas jurídicas não podem ser interpretadas isoladamente, devendo seu sentido ser extraído observando o ordenamento jurídico como um todo. Neste sentido, é o célebre discurso de Eros Grau, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal: “não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços”.

⁵ “Diante dessa segunda votação verificou-se que 08 (oito) Vereadores votaram e 02 (dois) se abstiveram, sendo eles os Vereadores Willian da Silva Albuquerque e Thiago Vieira Nunes, os quais, vale ressaltar, estavam ocupando suas mesas junto ao Plenário no momento da votação”.



Com isto em mente, há que se considerar que “juridicamente, o processo legislativo insere-se na noção ampla de processo, de Direito Processual”⁶. O Direito Processual, por sua vez, assegura o princípio segundo o qual “sem prejuízo, não há nulidade” (*pas de nullité sans grief*).

Este princípio pode ser aplicado ao caso tanto pelo fato do Processo Legislativo ser Direito Processual por conceito, como também pode ser aplicado como forma de integração normativa nos termos do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro por se tratar de princípio geral do direito.

Sobre o princípio *pas de nullité sans grief*, os Tribunais Superiores tem entendido que este se aplica, inclusive, às nulidades absolutas. Confira precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça:

“Ausência de eventual prejuízo a afastar a nulidade processual arguida. Aplicação do princípio do pas de nullité sans grief. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido” (STF, RE 609332 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 22/05/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-167 DIVULG 23-08-2012 PUBLIC 24-08-2012, grifos nossos)

“1. A alegação concernente à existência de nulidade, absoluta ou relativa, exige a demonstração concreta do prejuízo, em observância ao princípio do pas de nullité sans grief. Precedentes. 2. O prejuízo não foi comprovado. 3. Agravo interno desprovido (STF, RMS 38004 AgR, Relator(a): NUNES MARQUES, Segunda Turma, julgado em 04/04/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-077 DIVULG 22-04-2022 PUBLIC 25-04-2022, grifos nossos)

“Nos termos da jurisprudência desta Corte, o princípio do pas de nullité sans grief exige, em regra, a demonstração de prejuízo concreto à parte que suscita o vício, podendo ser ela tanto a nulidade absoluta quanto a relativa, pois não se decreta nulidade processual por mera presunção”. (STJ, AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.040.994/SP, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 17/10/2022, DJe de 24/10/2022, grifos nossos)

“Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, 'O reconhecimento da nulidade de atos processuais exige efetiva demonstração de prejuízo suportado pela parte interessada, em respeito ao princípio da instrumentalidade das formas (pas de nullité sans grief)'” (STJ, AgRg no AgRg no AREsp 4.236/GO, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 25/02/2014, DJe de 02/04/2014, grifos nossos).

⁶ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 1042.



Cabe pontuar que, no processo legislativo não há partes, a sua finalidade não é verificar o direito dos litigantes, mas produzir normas jurídicas gerais e abstratas. Neste sentido, o exame da existência de prejuízo deve levar em consideração se houve prejuízo ao resultado da deliberação.

Ora, no caso, a ausência de publicização da votação nominal, embora seja de fato uma irregularidade, não prejudica o resultado da votação. Ainda que todos os votos registrados fossem favoráveis, a deliberação não teria alcançado o número necessário de votos favoráveis, pois dois parlamentares se abstiveram de votar.

Sendo assim, entendo não ser possível concluir que a votação ficou prejudicada. Em verdade, a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 075/2022-E foi de fato **REJEITADA**, pois, embora a votação tenha se iniciado com quórum de deliberação adequado, não alcançou o número de votos necessário para sua aprovação, sendo que a ausência de publicização dos votos não interfere no resultado da votação, não sendo motivo suficiente a ensejar a sua nulidade.

DAS CONCLUSÕES

Ante o exposto, **OPINO** por considerar **REJEITADO** o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 075/2022-E por aplicação direta dos arts. 47 e 29 da Constituição Federal, bem como do princípio *pas de nullité sans grief* (“não há nulidade sem prejuízo”) por força do art. 4º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB).

Este parecer é meramente opinativo e não vincula as autoridades consulentes.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Roque, 04 de novembro de 2022.

Jônatas Henriques Barreira
Procurador Jurídico