

RECLAMAÇÃO 81.891 RIO DE JANEIRO

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
RECLTE.(S)	: RUBEM VIEIRA DE SOUZA
ADV.(A/S)	: CARLOS EDUARDO FRAZAO DO AMARAL
ADV.(A/S)	: RAPHAEL CARVALHO DA SILVA
ADV.(A/S)	: EDUARDO BORGES ESPÍNOLA ARAUJO
ADV.(A/S)	: THIAGO GOMES MORANI
ADV.(A/S)	: LUÍS CARLOS MOURA GUIMARÃES
RECLDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ
BENEF.(A/S)	: NÃO INDICADO

DECISÃO:

Trata-se de reclamação constitucional, com pedido liminar, ajuizada por Rubem Vieira de Souza, para questionar atos praticados no âmbito da Câmara Municipal de Itaguaí - RJ que resultaram na instauração de processo de *impeachment* (Processo nº 366/2025) em seu desfavor, por alegada violação à Súmula Vinculante nº 46 mediante “alter[ação] no rito procedimental de processo administrativo em que apurada suposta prática de crime de responsabilidade para ampliar a hipótese de suspeição de vereadores, examinar fato pretérito referente ao mandato anterior do Reclamante e usurpar a competência do Poder Judiciário no julgamento do suposto crime de responsabilidade”.

O reclamante afirma que a denúncia contra si foi apresentada por uma eleitora à Câmara Municipal, “[a]pós o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) não ter levado adiante sua alegação por falta de materialidade”.

Diz que o objeto da denúncia seria irregularidade em contrato administrativo firmado em 2021 entre a Prefeitura de Itaguaí e a empresa L&A Brasil Locações de Máquinas Ltda., “para a execução de serviços de limpeza e desassoreamento de córregos no Município”, consistente na não construção de “muro de contenção em 02 (duas) avenidas do Município”.

Rubem Vieira de Souza defende que o recebimento da denúncia pela Câmara Municipal de Itaguaí, por 10 (dez) votos favoráveis e 6 (seis) votos contrários, violou a Súmula Vinculante nº 46, pois houve “ampli[ação d]as hipóteses de suspeição previstas pelo art. 5º, [inc.] I, do Decreto-Lei nº 201/1967”, deixando de votar o Presidente da Câmara dos Vereadores, Haroldo de Jesus, e a Vereadora Patrícia Bumerangue.

Aduz ainda que não se pode admitir a instauração de processo jurídico-político tendo como objeto “fatos supostamente ocorridos em 2021, isto é, durante [seu] primeiro mandato [de] Prefeito de Itaguaí/RJ”, para cassação do mandato para o qual foi eleito em processo eleitoral ocorrido em 2024.

No ponto, sustenta que “o julgamento por infrações político-administrativas exige contemporaneidade entre a conduta imputada e o exercício do mandato”; requisito esse, ademais, que teria sido reconhecido pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Eduardo Cunha, com fundamento no art. 86, § 4º, da CF/88, ao receber apenas parcialmente a denúncia apresentada em face da Presidente da República Dilma Roussef no processo que culminou na cassação de seu mandato em 2016.

O reclamante conclui que “a ausência de contemporaneidade é inconstitucional e retira a legitimidade da referida denúncia como mecanismo de responsabilização política, em razão da patente violação ao art. 86, § 4º da Constituição/1988 e à Súmula Vinculante nº 46 do STF”.

Por fim, Rubem Vieira de Souza sustenta que os fatos denunciados à Câmara Municipal de Itaguaí referem-se a um “suposto descumprimento contratual”, o qual “não configura ato atentatório ao funcionamento das instituições públicas, tampouco viola princípios administrativos de forma a ensejar a responsabilização política imediata do Chefe do Executivo”.

Defende, assim, que a irregularidade denunciada não se subsume às condutas tipificadas no art. 4º do Decreto-lei nº 201/67 como passíveis de julgamento perante a Casa Legislativa. Pondera que

“[o] art. 4º do Decreto-Lei nº 201/1967 estabelece, de forma taxativa, as hipóteses de infrações político-administrativas passíveis de impeachment pelo Poder Legislativo local. Trata-se de tipificação estrita, que não pode ser ampliada por analogia ou interpretação extensiva. Os fatos narrados, por sua natureza, referem-se à suposta má gestão contratual ou eventual dano ao erário – temas que, quando presentes indícios de ilicitude penal, se enquadram no art. 1º do mesmo diploma legal, o qual trata dos crimes de responsabilidade a serem apurados pelo Poder Judiciário, mediante provocação do Ministério Público.

[...]

43. Ao atribuir a si própria competência para processar e julgar uma conduta que, a rigor, só poderia ser apurada e punida pelo Poder Judiciário, o órgão legislativo municipal incorre em usurpação de competência da União, que é a única legitimada a legislar sobre crimes de responsabilidade, conforme já assentado pela Súmula Vinculante nº 46 deste eg. Supremo Tribunal Federal.”

Rubem Vieira de Souza defende, nesse contexto, que

“todas as ações que violaram a Súmula Vinculante nº 46 do STF, ora narradas acima, fazem parte de uma série de atos orquestrados pelo Presidente da Câmara Municipal de Itaguaí/RJ, que está se valendo reiteradamente de estratégias de instrumentalização do direito para fins políticos, desvio de finalidade política e abuso de poder político, para tentar esvaziar o objeto da medida liminar concedida pelo Ex.mo Ministro Dias Toffoli no bojo da Pet nº 13.350 e afastar o Reclamante do cargo de Prefeito, para o qual foi legitimamente eleito.”

O reclamante requer que

“seja concedida tutela de urgência, para determinar a anulação imediata do Processo nº 366/2025, a fim de encerrar o processo de impeachment instaurado de modo ilegal e inconstitucional em face do Reclamante e impedir a deflagração de novos procedimentos igualmente ilegais e inconstitucionais, sob pena de perpetuação de um quadro de ruptura institucional”.

Ao final, pede que seja julgada procedente a reclamação para

“anula[r] o Processo nº 363/2025, que deu origem ao procedimento de impeachment contra o Reclamante, na medida em que houve violação inequívoca da Súmula Vinculante nº 46/STF, bem como seja expedida cópia dos autos e intimação ao Ministério Público local para apurar e investigar eventual infração de abuso de autoridade, administrativa e penal decorrente das ações da Câmara Municipal de Itaguaí/RJ, sob a Presidência do Vereador Haroldo de Jesus.”

A Câmara Municipal de Itaguaí manifesta-se espontaneamente nestes autos (eDoc. 23), defendendo que a controvérsia instaurada “trata de matéria que tangencia, de forma genérica ou indireta, entendimento proferido pela Suprema Corte” e, dessa perspectiva, não poderia ser conhecida pelo STF em sede de reclamação, tanto em razão da “ausência de correspondência direta entre o ato impugnado e a decisão paradigma [SV nº 46]”, como por não se admitir o uso dessa via processual como sucedâneo recursal.

Aduz, também, ser legítima sua atuação como “representante do povo itaguaiense”, de modo a promover “a alteração de um cenário que [teria colocado] na condução da Administração Pública municipal

[Rubem Vieira de Souza], [o qual seria manifestamente inelegível] por [já] haver exercido dois mandatos consecutivos [...] de Prefeito”. No ponto, sustenta que

“[está] presente o interesse público, uma vez que a discussão ora submetida à apreciação desse Eminent Relator se projeta não só sobre a higidez da gestão municipal de Itaguaí, compreendendo o interesse público municipal, mas atinge também o interesse público na manutenção da moralidade administrativa e da regularidade eleitoral, haja vista que, na prática, está se permitindo o exercício de um terceiro mandato consecutivo por parte de um agente político, o que é manifestamente contrário ao texto da Constituição Federal”.

A Câmara de Vereadores do Município de Itaguaí defende, ainda, a regularidade da instauração do Processo nº 366/2025, pois “[a] denúncia [preencheu] todos os requisitos legais de admissibilidade”, “[h]ouve o devido registro da votação nominal dos vereadores presentes, respeitando-se o quórum qualificado exigido por lei” e “a Câmara Municipal constituiu regularmente Comissão Especial Processante”, tendo sido respeitados os “princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal”.

Pondera, ainda, que a jurisprudência do STF é no sentido de que

“a atuação das Casas Legislativas no processamento de denúncias por infrações político-administrativas possui natureza *interna corporis*, e somente admite interferência excepcional quando há evidente violação de normas constitucionais ou manifesta teratologia — o que, como demonstrado, não se verifica no presente caso.”

A Câmara Municipal de Itaguaí requer que não seja conhecida a

reclamação constitucional ou que seja julgado improcedente o pedido.

Instado a prestar informações como autoridade reclamada, o Presidente da Câmara Municipal de Itaguaí, Vereador Haroldo Rodrigues Jesus Neto, por meio da Petição nº 106509/2025 (eDoc. 40) opõe-se à pretensão dos autos, aduzindo o uso da reclamação como medida “para retardar, obstruir ou anular os efeitos [da inelegibilidade eleitoral de Rubem Vieira de Souza]”.

Defende que o Processo nº 366/2025 tem por objeto “fatos administrativos relevantes; que a decisão liminar proferida na Pet nº 13.350 não “imped[e] o exercício da função fiscalizatória [do Poder Legislativo municipal]”, a qual estaria “previst[a] no art. 31 da Constituição da República”; e que a Súmula Vinculante nº 46 “[não pode] ser interpretada como cláusula de imunidade pessoal ao Chefe do Executivo contra processos previstos em norma federal e conduzidos dentro de sua estrita legalidade”.

Instada a se manifestar nesses autos, a autoridade reclamada corrobora a defesa apresentada espontaneamente pela Câmara de Vereadores de Itaguaí quanto à ausência de aderência estrita entre a controvérsia suscitada na peça vestibular e a Súmula Vinculante nº 46 e a impossibilidade do uso da reclamação com esse paradigma para “controle sobre a aplicação concreta do Decreto-Lei nº 201/1967 pelas Câmaras Municipais, tampouco instrumento de revisão de juízos políticos legítimos realizados no âmbito da função fiscalizatória das Casas Legislativas locais”.

O Vereador Presidente da Câmara Municipal de Itaguaí defende, também, que não deve prevalecer a tese de que o processo jurídico-político instaurado em face do Chefe do Poder Executivo, perante a Casa Legislativa, deva exigir contemporaneidade com os fatos apurados. No ponto, aduz que essa tese

“transforma[ria] o sufrágio popular em cláusula de exclusão de responsabilização política, o que contraria

frontalmente os princípios da moralidade, da probidade e da supremacia do interesse público.

48. Ademais, a invocação do art. 86, § 4º, da Constituição Federal - que trata da responsabilização penal do Presidente da República - não se aplica ao processo político-administrativo de prefeitos, regido por legislação infraconstitucional própria (DL 201/67), que não contém cláusula de imunidade temporal semelhante.”

A autoridade reclamante apoia-se, também, nos postulados “[da] autonomia dos entes federados (art. 18 [da CF/88]) [e d]a separação dos poderes (art. 2º [da CF/88])” e na alegada “competência do Legislativo para fiscalizar e julgar a responsabilidade dos chefes do Executivo local (art. 29, [inc.] XIII, e art. 31 [da CF/88])”, para aduzir a inadmissibilidade da presente reclamação, “sob pena de transformar a exceção jurisdicional em via de obstrução à soberania popular exercida por meio do Legislativo”.

O Vereador Presidente da Câmara Municipal de Itaguaí pede o não conhecimento da reclamação ou que seja julgado improcedente o pedido.

É o relatório. **Decido.**

A presente reclamação tem como moldura subjacente **i) a reeleição** de Rubem Vieira de Souza para o mandato de Prefeito do Município de Itaguaí para o período de 2025 a 2028 e **ii) a abertura de processo de *impeachment* em face do Prefeito reeleito (Processo nº 366/2025), a partir de denúncia apresentada em 2025, por atos que teriam sido praticados no exercício de mandato encerrado em 31 de dezembro de 2024.**

A denúncia (eDoc. 15) recebida pela Câmara Municipal de Itaguaí está fundamentada nos seguintes preceitos do Decreto-lei nº 201/67:

“Art. 4º São **infrações político-administrativas** dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e **sancionadas com a cassação do mandato:**

[...]

V - Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;

[...]

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura”. (grifos nossos)

O ato questionado nesta ação, portanto, consiste em **processo de fiscalização político-jurídica do Chefe do Poder Executivo pelo Poder Legislativo**, tendo como sanção a **cassação do mandato** a partir de juízo **eminentemente político**, conforme jurisprudência dessa Suprema Corte:

“[...] Traduz, o impeachment, instrumento constitucional de controle – político, administrativo, disciplinar –, e não de direito penal, que tem como efeito destituir do cargo o seu detentor, a quem, por razões políticas, se nega a capacidade de exercê-lo. Insuscetível de atingir a pessoa em sua liberdade ou seus bens, a ele não se aplicam os rigores do processo penal, notadamente no tocante à extensão do exercício do direito de defesa, aos critérios para que se tenha por observado o devido processo legal e, em particular, o postulado da tipicidade estrita.” (ADPF nº 740 AgR, Rel. Min. **Rosa Weber**, Tribunal Pleno, DJe de 10/11/20)

“‘IMPEACHMENT’: [...] A AUTORIZAÇÃO PREVIA PARA A SUA INSTAURAÇÃO E A DECISÃO FINAL [são] MEDIDAS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE POLITICA - CUJO MÉRITO É INSUSCEPTIVEL DE CONTROLE JUDICIAL [...]” (MS nº 20.941, Rel. p/ ac. Min.

Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 31/8/92)

Assim definidas as balizas que orientam ou sobre as quais incide a análise da presente reclamação, passo à fundamentação da decisão nestes autos.

Entendo que é procedente a alegação de violação da Súmula Vinculante nº 46 pela Câmara Municipal de Itaguaí ao instaurar o Processo nº 366/2025 em desfavor de Rubem Vieira de Souza, por constituir hipótese de fiscalização político-jurídica do Chefe do Poder Executivo pelo Poder Legislativo não prevista no Decreto-lei nº 201/67.

Essa conclusão perpassa pela compreensão de que o Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito orientado pelo princípio da soberania popular assim explicitado no parágrafo único do art. 1º da CF/88:

“Todo o **poder** emana **do povo**, que o **exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente**, nos termos desta Constituição.”

A atuação dos membros do Poder Legislativo no processo jurídico-político do Chefe do Poder Executivo enquanto “representantes eleitos” para exercício da soberania popular fundamentou decisão do STF quanto à obrigatoriedade de votação aberta para formação de comissão especial em processo de *impeachment* presidencial. **Vide:**

“[...] 5. A VOTAÇÃO PARA FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL SOMENTE PODE SE DAR POR VOTO ABERTO (CAUTELAR INCIDENTAL): No impeachment, todas as votações devem ser abertas, de modo a permitir maior transparência, **controle dos representantes** e legitimação do processo. No silêncio da Constituição, da Lei nº 1.079/1950 e do Regimento Interno sobre a forma de votação, não é admissível

que o Presidente da Câmara dos Deputados possa, por decisão unipessoal e discricionária, estender hipótese inespecífica de votação secreta prevista no RI/CD, por analogia, à eleição para a Comissão Especial de impeachment. Em uma democracia, a regra é a publicidade das votações. O escrutínio secreto somente pode ter lugar em hipóteses excepcionais e especificamente previstas. Além disso, o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do **processo por crime de responsabilidade**. Em processo de tamanha magnitude, que **pode levar o Presidente a ser afastado e perder o mandato, é preciso garantir o maior grau de transparência e publicidade possível**. Nesse caso, não se pode invocar como justificativa para o voto secreto a necessidade de garantir a liberdade e independência dos congressistas, afastando a possibilidade de ingerências indevidas. Se a votação secreta pode ser capaz de afastar determinadas pressões, ao mesmo tempo, ela enfraquece o **controle popular sobre os representantes, em violação aos princípios democrático, representativo e republicano.**” (ADPF nº 378 MC, Relator(a) p/ Acórdão Ministro **Roberto Barroso**, DJe de 8/3/16 - grifo nosso)

Por meio do Processo nº 366/2025, tem-se que os membros do Poder Legislativo local eleitos para, **nos anos de 2025 a 2028**, agir em nome da vontade popular e, entre outras funções, fiscalizar o Poder Executivo **nesse período**, pretendem exercer sua função fiscalizatória sobre atos que teriam sido praticados em data não compreendida no mandato obtido nas Eleições de 2024.

Do disposto no **caput** do art. 4º do Decreto-lei nº 201/67, tem-se que a “cassação do mandato” é a única sanção prevista, de modo que, por óbvio, é pressuposto para a instauração do processo jurídico-político que o denunciado esteja no exercício do mandato.

Esse requisito, que se extrai do Decreto-lei nº 201/67, na redação ora vigente e que retroage, sem alteração, ao anos de 1967, não comporta

interpretação para alcançar o mandato decorrente da reeleição; haja vista que a reeleição para mandatos eletivos do Poder Executivo na realidade normativa brasileira somente foi instituída em 1997, por meio da Emenda Constitucional nº 16.

Ante a ausência de previsão normativa de hipótese de responsabilização de chefe do Poder Executivo local com sanção cassação de mandato **consecutivo** por meio de processo jurídico-político instaurado no Poder Legislativo, concluo que a instauração do Processo nº 366/2025 na Câmara Municipal de Itaguaí viola a eficácia da Súmula Vinculante nº 46, que assim enuncia:

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

Consigno, ainda, que esse entendimento não estabelece salvaguarda a Chefe do Poder Executivo local quanto a sua responsabilização por eventuais ilicitudes cometidas no exercício do mandato, porquanto sujeitos seus atos, da óptica política, ao escrutínio popular e tomada de decisão mediante exercício direto da vontade por meio do voto; e da óptica jurídica, a processo perante o Poder Judiciário para fins de responsabilização penal e/ou civil.

Assento que o pedido formulado por Rubem Vieira de Souza para que seja proferida decisão para “impedir a deflagração de novos procedimentos igualmente ilegais e inconstitucionais” configura uso da reclamação com **caráter preventivo**, o que não se admite:

“RECLAMAÇÃO. Caráter preventivo. Pedido tendente a evitar futura decisão judicial. Inadmissibilidade. **Inexistência de ato capaz de ofender a competência ou a autoridade de decisão do Supremo Tribunal Federal.** Seguimento negado. Agravo improvido. Inteligência do art. 102, inc. I, alínea "I", da

CF. A ação constitucional da reclamação não admite pedido de caráter preventivo.” (Rcl nº 4.058/BA-AgR, relator o Ministro **Cezar Peluso**, Tribunal Pleno, DJe de 9/4/10)

“PRECATÓRIO. SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. CONSTRIÇÃO FUNDADA NO QUADRO DE SAÚDE DO INTERESSADO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE PRETERIÇÃO OU QUEBRA DE ORDEM CRONOLÓGICA. VIOLAÇÃO DA AUTORIDADE DA ADI 1.662. **1. Não cabe reclamação contra ato futuro indeterminado. A reclamação pressupõe a prática de ato específico para que possa ser conhecida.** 2. Por ocasião do julgamento da ADI 1.662 (rel. min. Maurício Corrêa), a Corte decidiu que a ausência de previsão orçamentária ou o pagamento irregular de crédito que devesse ser solvido por precatório não se equiparam à quebra de ordem cronológica ou à preterição do direito do credor (art. 100, § 2º, da Constituição). 3. Naquela assentada, a Corte não ponderou acerca da influência do direito fundamental à saúde e à vida na formação das normas que regem a sistemática de pagamentos de precatório. Portanto, ordem de bloqueio de verbas públicas, para pagamento de precatório, fundada no quadro de saúde do interessado, não viola a autoridade do acórdão prolatado durante o julgamento da ADI 1.662. 4. Ressalva do ministro-relator, quanto à possibilidade do exame da ponderação, cálculo ou hierarquização entre o direito fundamental à saúde e a sistemática que rege os precatórios em outra oportunidade. 5. Reclamação conhecida parcialmente e, na parte conhecida, julgada improcedente.” (Rcl nº 3.982/ES, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, Tribunal Pleno, DJe de 14/12/07)

“Agravos regimentais em reclamação. Instauração de incidente de resolução de demandas repetitivas por corte regional do trabalho. Tema nº 1.118 da RG. Uso preventivo da reclamação. Não cabimento. Agravo regimental não provido. 1. A instauração de incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) constitui providência interna da competência

do TRT da 16ª Região para a gestão dos processos sob sua jurisdição, prevista no art. 976 do CPC, **não constituindo, por si só, violação da autoridade do Supremo Tribunal Federal ou desrespeito ao entendimento obrigatório firmado no Tema nº 1.118 da RG. 2. Não se admite o uso da via reclamationária de forma preventiva.** Precedentes. 3. Agravo regimental não provido.” (Rcl nº 78181 AgR, de **minha relatoria**, Segunda Turma, DJe de 21/5/25)

Consigno, por fim, que não sucede da atribuição do STF na via da reclamação a provocação do **Parquet** do Estado do Rio de Janeiro para eventual instauração de procedimento persecutório “para apurar e investigar eventual infração de abuso de autoridade, administrativa e penal decorrente das ações da Câmara Municipal de Itaguaí/RJ”, providência requerida por Rubem Vieira de Souza na peça vestibular.

Ante o exposto, julgo **parcialmente procedente** a reclamação para **cassar a decisão que instaurou o Processo nº 366/2025 em face de Rubem Vieira de Souza**, no âmbito da Câmara Municipal de Itaguaí e, desde já, **extinguir o referido processo por violação da Súmula Vinculante nº 46.**

Publique-se.

Brasília, 27 de agosto de 2025.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente