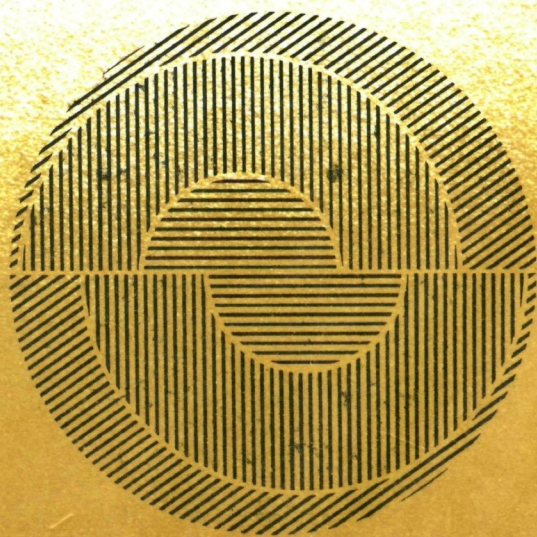


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JANEIRO A MARÇO 1988

ANO 25 • NÚMERO 97

Decreto-Lei n.º 201/67

Jurisdicionalização do processo ou liberdade procedimental ?

JOSÉ NILO DE CASTRO

Mestre em Direito Público pela UFMG.
Doutor em Direito Administrativo pela Université de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales de Paris. Advogado. Procurador do Município de Ipatinga. Professor de Direito Municipal na Faculdade de Direito Milton Campos. Diretor Executivo do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo

1. Mesmo que o estudo do processo se revele fenômeno geral do direito, não se têm enfrentado, com a necessária clareza e segurança jurídica, problemas respeitantes à aplicação subsidiária da processualística civil e penal nos processos político-administrativos de cassação de mandatos de Prefeitos e Vereadores, à vista da omissão da legislação específica.

Sem embargo da assertiva, a doutrina, por vezes, tem acentuado a conveniência de se socorrer a princípios gerais do processo civil e penal, pela omissão do Decreto-Lei n.º 201/67, no aspecto particular (A. TITO COSTA, *Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores*, São Paulo, ERT, 1979, pp. 240/244/250). Até nós mesmos, na preocupação de vislumbrar sempre a nitidez e maior liberalidade quanto ao princípio constitucional da ampla defesa, enfaticamente relembramos a necessidade da aplicação subsidiária de princípios — e de normas (o que é desrazoável) —, do processo civil ou penal, nos processos político-administrativos de cassações de mandatos eletivos municipais (*A Defesa dos Prefeitos e Vereadores em face do Decreto-Lei n.º 201/67*, Belo Horizonte, Livraria Del-Rey Ltda., 1987, p. 82).

2. A omissão da legislação pertinente em matéria de processo político-administrativo tem acarretado situações deveras difíceis e embaraçosas para

o intérprete e o aplicador da lei. Assim, o Decreto-Lei n.º 201/67, art. 5.º, III, *in fine*, estatui: “Se a Comissão opinar pelo prosseguimento, 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 de testemunhas.”

Não nos parece de todo clara a disposição normativa. Realmente tumultuária, pois que, sabendo-se que a instrução se inicia com as declarações do denunciado, para que referir que o Presidente “determinará os atos, diligências e audiências que se fizerem necessários”, como antecedentes ao depoimento do denunciado? Dever-se-á entender que os “atos” e “diligências” se compreendem entre aqueles respeitantes às intimações, notificações — atos — produção de provas técnicas — diligências —, mas, e as “audiências”? Entender-se-iam aqui quaisquer esclarecimentos de interessados, v.g., oitiva de peritos, necessários à apuração da verdade material? Responde-se pela afirmativa. Este início é, pois, preparatório ao depoimento do denunciado e à inquirição das testemunhas, núcleo da apuração da verdade material.

Se, a par de certa confusão, que lhe não altera o comando, a norma prescreveu que tais atos se realizarão, não dispôs, por outro lado, *como* se realizarão, isto é, o *modus faciendi*, o procedimento, o rito. Aqui é que reside o *punctum saliens* ensejador da invocação subsidiária de princípios da processualística civil ou penal.

3. Assente é na doutrina universal de direito administrativo que o “processo administrativo não está em regra sujeito a um formalismo rígido. A lei ou os regulamentos limitam-se quase sempre a indicar as formalidades essenciais e as linhas gerais da marcha do processo, deixando ampla margem quanto à prática ou preterição de outras formalidades, prazos, formas dos atos...” (MARCELO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Rio, Forense, tomo 2, p. 1.185; também MARCEL WALINE, *Traité de Droit Administratif*, Paris, Syrey, 6ème édition, 1952, p. 352; JOSÉ CRETILLA JÚNIOR, *Tratado de Direito Administrativo*, Rio, Forense, VI/182-4; CAIO TÁCITO, *RDA* 37/347, 54/366; GONÇALVES DE OLIVEIRA, *RDA* 46/478, e HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, ERT, 11.ª edição, pp. 584/591), entre outros.

4. Não há nem pode haver, no processo administrativo, que não possua Código (Cf. A. B. COTRIM NETO, *Do Contencioso Administrativo e do Processo Administrativo*, *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal,

n.º 95, pp. 141/156), como no caso do processo político-administrativo de cassação de mandatos eletivos municipais, *submissão* ou observância de princípios e normas aplicáveis à processualística civil e penal. É que nos processos judiciais, enfatiza HELY LOPES MEIRELLES (*op. cit.*, p. 584), o Juiz deve cingir-se às provas indicadas no devido tempo pelas partes; no procedimento administrativo, porém, a autoridade processante ou julgadora pode, até o julgamento final, conhecer novas provas.

Adverte, também, JOSÉ ARMANDO COSTA (*Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*, São Paulo, Saraiva, 1984, p. 273) que, no âmbito da processualística disciplinar, onde é mais acentuado o domínio da verdade real sobre a formal, o ato, desde que preencha o mínimo atestador de sua existência, será tido e havido como válido.

Devem-se afastar do processo político-administrativo os ritos "sacramentais", as formas rígidas, porque, a par de se não haver prescrito a hipótese na lei, é da índole do procedimento ser simples e despido de exigências excessivas ou "sacramentais". Suficientes, portanto, as formalidades estritamente necessárias à obtenção da certeza jurídica.

Reforçando o entendimento, CAIO TÁCITO (*RDA 54/366*), com a clareza e segurança que lhe são peculiares, pontifica: "O processo administrativo não está, porém, sujeito aos rigores do processo judicial. O Presidente da República, prudentemente, vetou o art. 232 do atual Estatuto (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952), que mandava aplicar subsidiariamente as disposições dos Códigos de Processo Civil e Penal. A autonomia da instância administrativa e o caráter discricionário do poder disciplinar, embora sujeito ao princípio da legalidade, não se compadecem com a identificação entre os dois sistemas processuais. O rito administrativo é, necessariamente, mais flexível e menos formalizado, admitindo certa liberdade na instrução como no julgamento. Não foram considerados pelo Congresso os projetos de fixação de normas gerais do processo administrativo. (...). A nosso ver, a ressalva de *ampla defesa* não significa, em si mesma, uma opção de ordem processual, que tenha inovado a legislação comum, alterando o rito estabelecido."

O entendimento da doutrina é inteiramente sufragado pela jurisprudência de nossos Tribunais (*RDP 8/277*): "é preciso reconhecer que a hipótese versa julgamento de infrações político-administrativas. E o processo de impedimento correspondente não fica sujeito aos rigores formais do processo judicial... Bem por essa razão, não será lícita maior aproxima-

ção ao processo penal, com a aplicação subsidiária de suas normas, a não ser que a lei expressamente o permita". Também: STF (RDA 26/158): "A interpretação dos preceitos disciplinares não obedece aos critérios próprios das normas de caráter penal"; idem (RDP 61/173).

5. Não raras vezes, no entanto, têm-se deferido medidas judiciais (limitares em mandado de segurança), durante a instrução prevista no artigo 5.º, III, do Decreto-Lei n.º 201/67, *in fine*, sob o fundamento de que, omissa a legislação específica, aplicam-se subsidiariamente as disposições do Código de Processo Civil, porque o próprio Decreto-Lei n.º 201/67, sobre não havê-lo prescrito, não proscreeveu, porém, observar o que determina, a respeito, o Código de Processo Civil ou Penal. Não se nos afiguram acertadas as decisões de juízes ordenando observância de normas processuais civis ou penais na omissão do Decreto-Lei n.º 201/67.

Assim, se se pudesse, v.g., aplicar as disposições do Código de Processo Civil, Seção VII, *Da Prova Pericial*, Capítulo VI, *Da Audiência*, Capítulo VII, à mecânica do processo político-administrativo de cassação de mandatos eletivos municipais, mesmo subsidiariamente, consumir-se-iam, inexoravelmente, todos os dias necessários (prazos e formas) à realização desses atos (perícia e audiência), com a fatal perda do processo, a teor do artigo 5.º, inciso VII, do Decreto-Lei n.º 201/67, porque a perícia e a audiência, quanto a seus atos preparatórios e conseqüentes, conforme o CPC, são atos *judiciais*. E a perícia, as diligências, a audiência, o depoimento do denunciado, inquirição de testemunhas, são todos atos *extrajudiciais* promovidos, quer pela autoridade processante ou sob a sua ordem e vigilância, quer por iniciativa das partes, através de técnicas particulares ou próprias, sem qualquer vinculação obrigatória do *modus faciendi* de atos semelhantes judiciais. O mínimo revelador da segurança procedimental é o suficiente à obtenção da certeza jurídica, da verdade material.

Com efeito, a redação do artigo 5.º, III, do Decreto-Lei n.º 201/67, é imperativa: "... Se a Comissão ..., o Presidente designará desde logo o início da instrução e determinará os atos, diligências ..." etc. Onde não se poder pautar por normas do processo civil ou penal o processo político-administrativo desse jaez, pois que, além de normas próprias, está revestido, como processo administrativo que é, do princípio do *informalismo*, não se adstringindo aos rigores formais de um processo judicial civil ou penal. O que se permite é a invocação e a aplicação de princípios gerais da processualística civil ou penal, não suas normas ou disposições, situações totalmente diferentes. E tais princípios se dessumem no contraditório, no princípio constitucional da ampla defesa, nas intimações, noti-

ficações, deferimento de provas — hipótese em que a autoridade processante não pecará por ser *liberal* —, declarações do denunciado, que se assemelham ao interrogatório, sem qualquer rigorismo dos interrogatórios judiciais. Aqui, pode o defensor do denunciado perguntar ou reperguntar, situação esta também não proibida para a autoridade processante, como por ocasião da inquirição das testemunhas e/ou esclarecimentos dos peritos e seus assistentes técnicos. Em matéria de produção de prova pericial, requerida pela defesa, cumpre salientar que a Comissão Processante não está obrigada a indicar ou nomear assistente técnico. Para que haja equilíbrio no exame e inspeção, será de bom alvitre, não indicando o assistente técnico — já nomeara o perito oficial —, facultar ao denunciante fazê-lo. A Comissão Processante também não é obrigada a formular quesitos, podendo facultar ao denunciante, como é direito do denunciado, fazê-lo, para que seu trabalho seja sempre isento e imparcial, seguro e neutro, ouvindo-se até o denunciante, se requerido e necessário.

6. O processo de julgamento das infrações político-administrativas é *vinculado* às normas do Decreto-Lei n.º 201/67 e não às do CPC ou CPP. E a indução da indispensabilidade de certos atos, como referido acima, não traduz nem impõe sejam os prazos e formas judiciais aplicados, com seus rigores, a processos político-administrativos de cassação de mandatos eletivos municipais.

Se se pudesse, portanto, aplicar, mesmo subsidiariamente, normas do CPC ou CPP, por ocasião de prática de atos periciais ou de inquirição de testemunhas, v.g., ao processo político-administrativo, estar-se-ia, indubitavelmente, diante de uma *jurisdicionalização* ou *judicialização* desse processo, hipótese que não previu o legislador, a tal ponto de *se extinguirem* as *instâncias administrativas*, carreando, a despeito da aberração jurídica, o caos judicial, tantos os processos desse jaez instaurados.

7. A Comissão Processante, que tem liberdade na colheita de provas, socorrendo-se de assessorias técnicas, de peritos, promovendo os atos necessários à apuração da *verdade material*, não se confundindo, pois, com o magistrado, que se serve do processo e, não, a ele, não pode, por outro lado, perder a imparcialidade, sua isenção e neutralidade na investigação, de vez que lhe competirá, a ela, Comissão Processante, emitir o *parecer final* sobre a denúncia, decidindo sobre questão de capital importância, qual a de se pronunciar pela procedência ou improcedência da denúncia.

8. Papel importante detém o Presidente da Comissão Processante, pois que lhe incumbe o poder e a força instrutória. Compete-lhe deferir provas, desde que pertinentes, não tumultuárias nem procrastinatórias, e conduzir

o processo segundo os princípios da legalidade objetiva, da oficialidade da verdade material, da garantia da ampla defesa e do informalismo procedimental, quando o próprio Decreto-Lei n.º 201/67 não dispuser de formas próprias.

9. Em matéria de defesa, pois, deve-se observar rigorosamente o formalismo do Decreto-Lei n.º 201/67. Assim, por exemplo, se, quando do recebimento da denúncia pela Câmara Municipal, não se constituir, por omissão do Presidente da Edilidade ou por outro motivo, a Comissão Processante, na mesma sessão, não se poderá constituir noutra. Deve-se repetir os atos, prejudicados os já operados, pois que não houve a complementação dos subseqüentes, relendo a denúncia e consultando de novo o Plenário da Câmara sobre o recebimento ou não da acusação. Pode ocorrer, na hipótese, que o denunciante, por pressão indireta de amigos do denunciado ou do próprio denunciado, desista da denúncia, oficialmente, alegando motivos multifários. Ora, depois de lida a denúncia e, *a fortiori*, recebida, torna-se juridicamente impossível aceitar a retratação. Mas, se antes de seu recebimento ou leitura, desistir o denunciante do libelo acusatório? Aqui, duas situações se nos vislumbram presentes: diante dos argumentos do denunciante — que se retrata —, faculta-se-lhe atender o pedido de retratação, mas, diante da gravidade das acusações, o Presidente da Câmara Municipal consultará o Plenário a respeito, o qual, soberanamente, acolherá ou não o arrependimento ou a desistência do denunciante, se for um só o subscritor da acusação; sendo mais de um, o processo prosseguirá normalmente.

10. Outro aspecto, do ponto de vista prático, interessante, é o da recusa de Vereadores a participarem da Comissão Processante ou sua renúncia. Admitimos que o Vereador sorteado não dispõe de liberdade para descumprir o que a lei lhe determina em função do exercício de seu mandato, salvo por motivo de saúde, apresentado ao Plenário, que tem poderes para liberar ou dispensar o interessado. Depois de iniciados os trabalhos, também, não é vedado a membros da Comissão Processante renunciar ao encargo por algum motivo superveniente e suficientemente explicado à Câmara Municipal, que é soberana para aceitar ou não a renúncia ou o afastamento. Desconstituída a Comissão Processante, faz-se novo sorteio, em reunião especialmente convocada para o fim ou outra imediata, para não se prejudicar o andamento do processo que tem prazo certo para findar-se (artigo 5.º, inciso VII, do Decreto-Lei n.º 201/67). Não há, por outro lado, extinção do processo, se, por acaso, toda a Comissão Processante renunciar e sua renúncia for aceita pelo Plenário: ato contínuo,

constitui-se outra para prosseguir os trabalhos. A Comissão Processante é apenas um desdobramento da Câmara Municipal, um prolongamento seu. A extinção daquela não alterará a existência desta, que possui competência para, em constituindo outra ou outras, determinar soberanamente a conclusão do processo político-administrativo, instaurado conforme a lei.

11. As fórmulas rígidas procedimentais repugnam ao processo político-administrativo. Assim, nossas Câmaras Municipais nem sempre são integradas por homens afeitos à mecânica dos processos judiciais ou parajudiciais, conhecedores da melhor técnica de perguntar e de reperguntar. Daí exsurge a hipótese de o Presidente da Comissão Processante, sorteado, e eleito, não dispor de conhecimentos, de tranqüilidade e segurança para inquirir testemunhas ou o denunciado e os peritos, enquanto na defesa do acusado se encontra profissional qualificado, conhecedor dos meandros e dificuldades processuais, nestas audiências e instrução processual. Ora, não violaria a lei, se o Presidente da Comissão Processante, impossibilitado por motivos razoáveis, pedisse a assessor jurídico da Câmara, v.g., para proceder à inquirição do denunciado e das testemunhas e reduzir a termo suas declarações e depoimentos, sob sua Presidência e ordem. Seria até recomendável, na hipótese, a prática, pois que, a despeito de se ter investigação real, correta, sem tropeços, a defesa não seria prejudicada. Tratando-se, porém, da sessão de julgamento, ao Presidente da Câmara não se nos afigura acertado e legítimo transferir-lhe as atribuições, quais sejam as de presidir à sessão, praticar os atos necessários, como formular diretamente os quesitos aos Vereadores, quer nos escrutínios secretos, quer nos escrutínios nominais, segundo a Lei e o Regimento Interno da Câmara Municipal, tanto no caso de o denunciado ser o Prefeito (ou Vice-Prefeito que pode praticar também infração político-administrativa, pelo exercício do cargo eventual de Prefeito ou pela própria condição de Vice-Prefeito — art. 4.º, inciso X, do Decreto-Lei n.º 201/67), quanto no caso de o denunciado ser Vereador.

12. Na cassação de mandato de Vereador, em que pese a ser ele o denunciado, o Presidente da Câmara deverá formular-lhe também, diretamente, os quesitos, mesmo em sendo nominal o processo de votação, conforme prevê a lei. O fato de ser acusado, de estar em julgamento pelo exercício de seu mandato eletivo, não lhe desnatura a circunstância a condição de Vereador e membro da Câmara Municipal, integrando-lhe o *quorum*. Desimpedido, deve votar também. Lei nenhuma lhe restringe este direito e autoriza o Presidente da Câmara a desconhecer sua presença de

Vereador acusado e lhe não recolher o voto. Se seu suplente está impedido de votar, como de participar da Comissão Processante, o Vereador denunciado, porém, não o está, possui o *direito-dever* de votar. Sua preterição pelo Presidente, mesmo que seu voto não venha a ser determinante para o resultado final, poderá comprometer irremediavelmente todo o processo. Não se lhe deve negar, ao Vereador denunciado, direito algum, muito menos o de votar a seu favor.

13. Embora a lei preceitue (art. 5.º, V, Decreto-Lei n.º 201/67) que o “processo será lido integralmente”, por ocasião da sessão de julgamento, deve-se entender não ser imprescindível a leitura de todos os atos, tais como as notificações, intimações, certidões, juntadas etc., impondo-se limitar apenas à leitura das peças principais, necessárias ao exame da edilidade, para a formação da vontade deliberativa de seus membros. Ler todos os atos que não se cingem à obtenção da verdade material, objetiva e real, a par de concorrer para o prolongamento da sessão, sempre demorada, pode revelar-se até um desserviço e castigo aos Vereadores (juízes), com prejuízo para a defesa, que, ao usar de seu tempo de até duas horas, para defesa oral, encontrará os edis indispostos fisicamente para ouvir e refletir, como sói operar-se na prática. O “será lido integralmente” cingir-se-á à leitura das peças principais para o ajuizamento eficaz dos Vereadores no Plenário. A defesa e o Presidente da Câmara podem entender-se quanto às peças processuais que deverão ser lidas, pelo secretário da Câmara, ou quem, da Câmara, for convocado para a leitura.

14. Respeitados, por conseguinte, os termos do Decreto-Lei n.º 201/67 (art. 5.º e seus incisos), que prescrevem o *modus faciendi* da cassação de mandatos eletivos municipais, qualquer remissão ou invocação a disposições ou normas do Código de Processo Civil ou do Código de Processo Penal, a despeito de ser desarrazoada, é tão impertinente quanto ilegítima. A autonomia da instância político-administrativa, província em que se acentua a discricionariedade do poder disciplinar e político-administrativo, sem ferir a legalidade objetiva e real, inadmite formas inflexíveis, no âmbito da apuração da responsabilidade político-administrativa que culminará ou não com a cassação de mandatos eletivos municipais.

A *jurisdicionalização* ou a *judicialização* do processo político-administrativo instaurado contra Prefeitos ou Vereadores é *inadmissível*. A *flexibilidade* e o *informalismo* procedimentais identificam-lhe a liberdade instrutória, respeitando-se o Decreto-Lei n.º 201/67 e o Regimento Interno da Câmara Municipal, a cujos comandos se *vincula*, com exclusividade, o procedimento político-administrativo. Exigir mais é desatender a lei.