

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
CURSO DE DIREITO**

Elstor Renato Desbessell

**O PROCESSO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DA CASSAÇÃO DO MANDATO DE
VEREADOR: UM ESTUDO DE CASO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO DE
SANTA CRUZ DO SUL-RS**

Santa Cruz do Sul

2022

Elstor Renato Desbessell

**O PROCESSO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DA CASSAÇÃO DO MANDATO
DE VEREADOR: UM ESTUDO DE CASO NO ÂMBITO DO PODER
LEGISLATIVO DE SANTA CRUZ DO SUL-RS**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de
Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Doutor Cássio Alberto Arend.

Santa Cruz do Sul

2022

A minha esposa Ingrid Jacinta Morsch

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus.

Aos meus pais, que me acompanham no plano superior, não só pela oportunidade da vida, mas também por terem me ensinado os valores para enfrentá-la.

A você, Ingrid, maior prova de que o verdadeiro amor existe. Pois, teve compreensão, paciência e acima de tudo sempre me incentivou nesta jornada.

Quero também agradecer ao meu Orientador, Doutor Cássio Arend, pelo apoio e todo incentivo.

Agradeço à Professora Dra Rosana Maas pela atenção e dedicação.

Também agradeço o Professor Edson Botelho, grande Mestre que me sugeriu o tema.

RESUMO

O presente trabalho monográfico possui como tema o processo político-administrativo da cassação do mandato de vereador, um estudo de caso no âmbito do Poder Legislativo de Santa Cruz do Sul –RS e tem como objetivo analisar o desenvolvimento do processo administrativo, bem como seus entraves. Nesse contexto, a problemática a ser enfrentada consiste em: como ocorre o processo político-administrativo de cassação de mandato eletivo, qual legislação aplicável, em especial no mandato de vereador? Para dar conta dessa tarefa, utiliza-se o método dedutivo e o estudo de caso. Por fim, pode-se afirmar que o processo político-administrativo não é regido por código próprio e o Decreto-lei que regula o procedimento é questionável, não traz segurança jurídica e carece de atualização.

Palavras-chave: Cassação. Processo. Político-administrativo. Vereador.

ABSTRACT

The present monographic work has as its theme the political-administrative process of the cancellation of the mandate of councilor, a case study within the scope of the Legislative Power of Santa Cruz do Sul -RS and aims to analyze the development of the administrative process, as well as its obstacles. In this context, the problem to be faced is: how does the political-administrative process of revocation of elective mandate occur, what legislation is applicable, especially in the mandate of councilor? To accomplish this task, the deductive method and the case study are used. Finally, it can be said that the political-administrative process is not governed by its own code and the Decree-law that regulates the procedure is questionable, does not provide legal certainty and needs updating.

Keywords: Cassation. Process. Political-administrative. City councilor.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	07
2	DO DIREITO ADMINISTRATIVO	08
2.1	Conceitos fundamentais do direito administrativo.....	08
2.2	Fontes principais do direito administrativo.....	09
2.3	Princípios básicos do direito administrativo	14
3	DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	20
3.1	Conceitos fundamentais do processo administrativo.....	20
3.2	Princípios básicos do processo administrativo.....	21
3.3	Diferença entre processo judicial e processo administrativo	28
4	DO PROCESSO DE CASSAÇÃO DE MANDATO DE VEREADOR	32
4.1	Considerações gerais acerca do processo administrativo de cassação ..	32
4.2	Cassações no âmbito do Poder Legislativo de Santa Cruz do Sul-RS	35
4.3	Pontos polêmicos diante das lacunas do Decreto-Lei 201/67.....	39
5	CONCLUSÃO.....	45
	REFERÊNCIAS	00

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda o tema do processo político-administrativo da cassação do mandato de vereador, com foco no âmbito do Poder Legislativo de Santa Cruz do Sul. Possui como objetivo geral analisar o desenvolvimento de todas as esferas desse processo.

Nesse contexto, a problemática a ser enfrentada consiste em: como ocorre o processo político-administrativo de cassação de mandato eletivo, qual legislação aplicável, em especial no mandato de vereador?

Para a realização do trabalho, utiliza-se o método dedutivo, sendo utilizado como técnica de pesquisa a busca em doutrinas sobre o tema, estudo de caso concreto, pesquisa jurisprudencial, bem como os obstáculos encontrados na aplicação do processo político-administrativo de cassação de mandato, exclusivamente o de vereador.

Dessa forma, no primeiro capítulo são discorridos os conceitos fundamentais do direito administrativo, principais fontes e princípios básicos que o regem. Além disso, o segundo capítulo trata do processo administrativo, abordando seus conceitos fundamentais e princípios, como também traça as principais diferenças entre o processo judicial e o processo administrativo.

Por último, o terceiro capítulo alude ao processo de cassação de mandato de vereador, trazendo considerações gerais acerca do processo político-administrativo, relatando os casos ocorridos no âmbito do Poder Legislativo de Santa Cruz do Sul-RS e apresentando os pontos polêmicos encontrados diante das lacunas do Decreto-lei 201/67.

É indubitável a relevância dessa temática diante do cenário político atual, em que com frequência membros do Poder Legislativo têm seu mandato cassado, resultando em insegurança jurídica em torno desse assunto.

Portanto, trazer essa problemática à tona é importante uma vez que o parlamentar vencido na esfera administrativa geralmente busca a perpetuação do seu mandato no Judiciário, alegando razões para impedir tal julgamento.

2 DO DIREITO ADMINISTRATIVO

O direito administrativo se trata de matéria que não foi unificada em código próprio, é disciplinada por Leis esparsas, por isso o estudo doutrinário é fundamental para sua compreensão.

Dessa forma, no decorrer do primeiro capítulo, serão abordados os conceitos fundamentais do direito administrativo, principais fontes, princípios que norteiam este ramo do direito, bem como a independência entre poderes.

2.1 Conceitos fundamentais do direito administrativo

Primeiramente cumpre esclarecer que o direito é dividido em dois ramos, direito público e direito privado. O direito administrativo está ligado ao ramo do direito Público, que tem como principal objetivo regular os interesses da sociedade como um todo. “Uma das características básicas desse ramo do direito é a desigualdade nas relações jurídicas por ele dirigidas, tendo em conta a prevalência do interesse público sobre os interesses privados.” (CARVALHO, 2021, p. 39). No conceito de Pietro (1998, p. 46):

o direito Administrativo é o ramo do direito público que tem por objeto órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

A doutrina apresenta vários conceitos para o direito administrativo, isso porque há autores que adotam critérios diferentes para a demarcação de atuação desse ramo do direito. Para Nohara (2013, p. 6):

o Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que trata de princípios e regras que disciplinam a função administrativa e que abrange entes, órgãos, agentes e atividades desempenhadas pela Administração Pública na consecução do interesse público.

Já no entendimento de Carvalho (2021, p. 40), conclui que direito administrativo:

[...] se baseia em um conjunto harmônico de princípios e regras que disciplinam as atividades visando à satisfação dos interesses de toda

coletividade, mesmo que isso justifique a restrição de direitos individuais – ou seja, exclui a função jurisdicional e legislativa, respeita os direitos fundamentais dos cidadãos, postos na ordem jurídica, e disciplina o conjunto de órgãos públicos e em entidades que compõe sua estrutura organizacional.

Então, o direito administrativo regulamenta, por meio de regras e princípios, o exercício da função administrativa, que é desempenhada pelos agentes públicos, órgãos públicos e pessoas jurídicas de direito público. Assim, observa-se que a definição do direito administrativo não é unânime na doutrina, resultando em algumas divergências entre os estudiosos da matéria (CARVALHO, 2021, p. 40).

2.2 Fontes principais do direito administrativo

O direito administrativo, assim como todos os outros ramos do direito, é disciplinado pelas fontes, que “[...] são os comandos dos quais emanam as normas que **determinam e vinculam, com base em consenso, a atuação do aplicador do Direito.**” (COUTO FILHO, 2020, p. 102, grifo do autor).

As fontes podem ser materiais “[...] também conhecidas como reais – sendo as que representam apenas substrato fático ou o fato social relacionado ao conteúdo da norma.” (COUTO FILHO, 2020, p. 102).

Além disso, também pode ser conhecida por fontes reais, representa o fato social relacionado ao conteúdo da norma, e se caracterizam por meio dos problemas desencadeados pela sociedade. Já as fontes formais representam a Lei, isto é, normas impostas de forma coercitiva que obriga forma geral. (COUTO FILHO, 2020, p. 102).

Conforme já explicado anteriormente, o Direito Administrativo não se encontra codificado como ocorre em outros ramos do direito, utiliza como suas principais fontes: A lei, jurisprudência, doutrina, os princípios gerais, os costumes e os tratados internacionais. (CARVALHO, 2021, p. 44).

Para Nohara (2013, p. 13, grifo do autor) “o direito administrativo, assim como a maior parte das disciplinas jurídicas, é inspirado em diversas fontes, sendo as principais: **os preceitos normativos do ordenamento jurídico; a jurisprudência, a doutrina e os costumes;**”.

Dessa forma, “é certo que as fontes têm papel fundamental na manutenção da segurança jurídica, pois sistematizam o que o cidadão (administrado) pode esperar do Estado e dos seus pares sociais.” (COUTO FILHO, 2020, p. 103).

Cumpra esclarecer, que as fontes do direito administrativo podem ser conhecidas por dois tipos, ou seja, primárias e secundárias, na compreensão de Mazza (2021, p. 133):

[...] a) primárias, maiores ou diretas: são o nascedouro principal e imediato das normas; e b) secundárias, menores ou indiretas: constituem instrumentos acessórios para originar normas, derivados de fontes primárias.

No ponto de vista de Mazza (2021, p. 134, grifo do autor) “[...] somente **a lei constitui fonte primária** na medida em que as demais fontes (secundárias) estão a ela subordinadas. Doutrina, jurisprudência e costumes são fontes secundárias.”.

Diferente da convicção de Nohara (2013, p. 13, grifo do autor) que em relação à fonte primária afirma que “[...] decorre da aplicação de **preceitos normativos** do ordenamento jurídico, sejam eles regras ou princípios, contidos na Constituição, em leis ou atos normativos primários editados pelo Poder Executivo.”.

Nesse sentido, como fonte primária, menciona-se a Lei em seu sentido amplo, que inclui a Constituição Federal de 1988, Leis Ordinárias, Complementares, Delegadas, Medidas Provisórias, Atos normativos com força de Lei, bem como os Decretos, princípios e regras. Já a secundária abarca a jurisprudência, a doutrina, os costumes e os princípios.

Como fonte primordial prevista pelo ordenamento jurídico tem a Lei, “[...] único veículo habilitado para criar diretamente deveres e proibições, obrigações de fazer ou não fazer, no Direito Administrativo.”. (MAZZA, 2021, p. 135). Neste contexto que é a regra contida no art.5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Na apreciação de Carvalho (2021, p. 44) a forma de interpretação da expressão do termo, destaca-se:

o vocábulo lei deve ser interpretado amplamente, abrangendo todas as espécies normativas, incluindo como fonte principal do Direito Administrativo, a Constituição Federal e todas as normativas ali dispostas que tratem da matéria, sobretudo as regras e princípios administrativos nela

estampados e os demais atos normativos primários (leis complementares, ordinárias, delegadas, decretos-leis e medidas provisórias).

Faz parte do direito, tendo em vista a relação estabelecida pelo princípio da legalidade previsto na Constituição Federal de 1988, em seu Art.37, *in verbis* “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Portanto, “[...] somente a lei, amplamente considerada, pode criar originariamente normas jurídicas, sendo por isso, para parte da doutrina, a única fonte direta do Direito Administrativo”.

Diferente da fonte primária, a secundária se origina pela jurisprudência, doutrina, costumes e princípios. Analisemos cada uma delas.

A jurisprudência "é a reiteração de decisões judiciais de um órgão julgador sobre temas ou casos idênticos ou cuja pequena variação não afeta a uniformidade do objeto." (COUTO FILHO, 2020, p. 128).

Nas palavras de Mazza (2021, p. 136) é “[...] entendida como reiteradas decisões dos tribunais sobre determinado tema, não tem a força cogente de uma norma criada pelo legislador, mas influencia decisivamente a maneira como as regras passam a ser entendidas e aplicadas.”. Já Carvalho (2021, p. 44) ao tratar sobre o tema refere que se traduz:

[...] na reiteração de julgados dos órgãos do judiciário, travando uma orientação acerca de determinada matéria. Trata-se de fonte secundária do Direito Administrativo, de grande influência na construção e na consolidação desse ramo do Direito, inclusive, diante da ausência de codificação legal.

Outra secundária fonte e fundamental importância no direito administrativo é a doutrina, que é a produção de conteúdo desenvolvido por juristas a respeito de determinado tema, ela “[...] não cria diretamente a norma, mas esclarece o sentido e o alcance das regras jurídicas conduzindo o modo como os operadores do Direito devem compreender as determinações legais.” (MAZZA, 2021, p. 135).

No direito administrativo, a doutrina, pode-se dizer que se refere aos ensinamentos de estudiosos e mestres da matéria, visando à formação de embasamento teórico para justificar a atuação da administração pública,

influenciando na elaboração de novas regras e outros julgamentos de cunho administrativo. (CARVALHO, 2021, p. 45).

É possível observar que a doutrina tem um papel fundamental em diversas áreas do direito, especialmente no direito administrativo que não possui código próprio como nos demais ramos. Pois, representa, a opinião de estudiosos sobre o ordenamento jurídico, bem como sobre fatos sociais relevantes, servindo como base para influencia da atuação dos diversos operadores do direito. (COUTO FILHO, 2020, P.133).

Outra fonte, conhecida por costumes “[...] são usos e práticas reiteradas que geram convicção generalizada de obrigatoriedade (cogência), atuando como fontes secundárias e inspiradoras na criação jurídica.”. (NOHARA, 2013, p. 14).

Para Carvalho (2021, p. 46) o costume ainda é considerado como fonte relevante para o direito administrativo, haja vista a deficiência legislativa da matéria, assim o costume:

é caracterizado como prática reiteradamente observada pelos agentes administrativos diante de determinada situação concreta. A prática comum na administração pública é admitida em casos de lacuna normativa e funciona como fonte secundária de Direito Administrativo, podendo gerar direito para os administrados, em razão dos princípios da lealdade, boa-fé, moralidade administrativa, entre outros.

Ao conceituar o direito administrativo, demonstramos é o ramo que trata de princípios e regras. Dessa forma, convém esclarecer a diferença entre as espécies, esta distinção faz-se necessária, pois entre elas existem consequências diversas. Neste sentido, Carvalho (2021, p. 64) ensina que:

os princípios devem ser encarados como normas gerais coercitivas que orientam a atuação do indivíduo, definindo valores a serem observados nas condutas por ele praticadas. De fato, os princípios encerram ideais centrais de um sistema e dão sentido lógico e harmonioso às demais normas que regulamentam o Direito Administrativo, possibilitando sua melhor organização. Por seu turno, os princípios de Direito Administrativo definem a organização e a forma de atuar o ente estatal, estabelecendo o sentido geral de sua atuação.

Sendo assim, os princípios servem como base, ou seja, verdadeiro alicerce, norteando o Estado no desenvolvimento das atividades administrativas. (MELLO, 1991, p. 230).

De acordo com Zanella (2003, p. 67), “o Direito Administrativo tem uma elaboração pretoriana e não codificada e os princípios representam papel relevante nesse ramo do Direito, permitindo à administração e ao Judiciário o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da administração”.

Os "princípios administrativos também são normas dotadas de força cogente capaz de disciplinar o comportamento da Administração Pública." (MAZZA, 2021, p. 88). Nas palavras de Nohara (2013, p. 53) “[...] são normas jurídicas de caráter geral e elevada carga valorativa”. Nesse sentido, Carvalho (2021, p. 64) corrobora:

os princípios devem ser encarados como normas gerais coercitivas que orientam a atuação do indivíduo, definindo valores a serem observados nas condutas por ele praticadas. De fato os princípios encerram ideias centrais de um sistema e dão sentido lógico e harmonioso às demais normas que regulamentam o Direito Administrativo, possibilitando a sua melhor organização. Por seu turno, os princípios de Direito Administrativo, definem a organização e a forma de atuar do ente estatal, estabelecendo o sentido geral de sua atuação.

Denota-se que cada doutrinador conceitua os princípios de modos diferentes, mas, a maioria conclui que eles são a base de orientação que sustenta o direito.

Já as regras, aplicadas no direito administrativo, se diferenciam dos princípios, já que o embate entre elas resulta em uma antinomia jurídica, sendo necessária a retirada de uma delas no ordenamento jurídico, tendo em vista a incompatibilidade entre ambas (CARVALHO, 2021, p. 64).

Em nosso ordenamento jurídico a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (antiga Lei de Introdução ao Código Civil), que em seu art.4º expressa: “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito”.

Por costumes, é definido pela doutrina como um conjunto de regras não escritas, ainda considerado como uma fonte relevante do direito administrativo, tendo em vista a falta legislativa da matéria. (CARVALHO, 2021, p. 46).

Para Carvalho (2021, p. 46) os costumes se caracterizam em social “[...] como um conjunto de regras não escritas, que são, todavia, observados de modo uniforme por determinada sociedade, que as considera obrigatórias.”, assim como em administrativos “[...] como prática reiteradamente observada pelos agentes administrativos diante de determinada situação concreta”.

Como já mencionado, o costume é considerado pela doutrina, como fonte secundária do direito, Couto Filho (2020, p. 119) conceitua da seguinte forma:

o costume é a prática reiterada de determinada conduta com a legítima convicção da sua compulsoriedade. Representa, sem a menor dúvida, a mais antiga fonte do Direito, pois os povos primitivos, por não dominarem a escrita, não tinham outro meio de objetividade e uniformidade de conduta que não a jurisprudência oral conservada pela reiteração.

Também conhecidos como fonte do direito administrativo, temos os tratados internacionais, considerado fonte primária, tendo em vista a sua natureza jurídica de lei ordinária, trata-se de um acordo formal entre os sujeitos de direito internacional público. (COUTO FILHO, 2020, p. 117).

Nesse sentido, corrobora Carvalho (2021, p. 46) ao dizer que “os tratados internacionais são fontes do direito administrativo pátrio, após a incorporação ao ordenamento jurídico, independentemente do rito de tramitação”.

Feito esse panorama, nota-se, que fontes são regras que regem o direito administrativo, se dividido em primária e secundária, sendo a primeira aquela oriunda da lei, em seu sentido genérico, e as demais são conhecidas por secundárias e para melhor compreensão abordar-se-á de forma pormenorizada, na sequência, os princípios básicos da administração pública.

2.3 Princípios básicos do direito administrativo

Os princípios basilares que regem a administração pública e o Estado democrático de direito são a supremacia do interesse público e a legalidade, pois ambas conferem o equilíbrio entre a satisfação dos interesses coletivos e liberdades individuais (NOHARA, 2013, p. 55).

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, também conhecido como princípio do interesse público, ou da finalidade pública, se trata de um princípio implícito, “[...] significa que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais, razão pela qual a Administração, como defensora dos interesses públicos, recebe da lei **poderes especiais** não extensivos aos particulares”. (MAZZA, 2021, p. 240, grifo do autor).

Com efeito, a administração pública goza de supremacia, decorrente desse princípio, nas palavras de Carvalho (2021, p. 66):

o interesse público é supremo sobre o interesse particular, e todas as condutas estatais têm como finalidade a satisfação das necessidades coletivas. Nesse sentido, os interesses da sociedade devem prevalecer diante das necessidades específicas dos indivíduos, havendo a sobreposição das garantias do corpo coletivo, quando em conflito com as necessidades de um cidadão isoladamente. Em razão desta busca por interesse pelo interesse público, a administração se põe em situação privilegiada, quando se relaciona com particulares.

Ressalta-se ainda que, é este princípio que possibilita o Poder Público, em nome da coletividade, impor de maneira unilateral aos administrados o cumprimento de determinados comportamento, mesmo que não tenham praticado qualquer irregularidade. (SPITZCOVSKY, LENZA, 2022, p. 174).

A Constituição Federal de 1988, Art.37, caput, disciplina cinco princípios do direito administrativo: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Sendo esse último incluído por meio da Emenda Constitucional nº19/98.

Como colocado, regras e princípios são classificados como normas jurídicas. O ordenamento jurídico brasileiro disciplinou ambas para o bom desempenho das atividades desenvolvidas no setor público. No que concerne à classificação dos princípios, verifica-se que se dividem em constitucionais e administrativos.

No tocante aos princípios constitucionais, base para aplicação de outras normas que constituem nosso sistema normativo e aplicável à administração pública no âmbito do direito administrativo, por seu turno, o princípio da legalidade tem como objetivo formar a preponderância da lei, visando estabelecer todas as ações do Estado, bem como de seus agentes que devem, necessariamente, fazer aquilo que está previsto em Lei, determinando que:

[...] o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de ato inválido expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (MEIRELES, 1998, p. 80)

Ressalta-se que a Constituição Federal em seu Art.5º, inciso II, ilustra o princípio da legalidade: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude lei”, ou seja, o que não é proibido, em tese, é permitido ao

particular, diferente do que ocorre na administração pública, Art.37, caput, no qual só pode fazer o que a lei permite. (NOHARA, 2013, p. 70).

No entendimento de Carvalho (2021, p. 69): “o princípio da legalidade decorre da existência do Estado de Direito como uma pessoa Jurídica responsável por criar o direito, no entanto submissa ao ordenamento jurídico por ela mesmo criado e aplicável a todos os cidadãos”.

Ademais, princípio da legalidade visa limitar a atuação do administrador público, fazendo com que a administração pública cumpra o que determina a lei, dependendo da autorização do povo, que é titular do interesse público por meio dos seus representantes políticos por eles escolhidos (CARVALHO, 2020, p. 70). Por sua vez, Spitzcovsky e Lenza (2022, p. 74) asseveram que ele “[...] traduz ele uma das mais expressivas conquistas da humanidade, ou seja, permitir que as divergências, os conflitos, as tensões se resolvam não pelo primado da força, mas pelo império da lei.”.

Desse modo, observa-se que enquanto a administração somente pode fazer àquilo que a lei expressamente autoriza, os particulares na defesa de seus interesses podem fazer tudo àquilo que a lei não proíbe. (SPITZCOVSKY, LENZA, 2022, p. 79).

Outro princípio constitucional previsto é o da impessoalidade, Meirelles (2009, p. 93) entende que é princípio no qual “[...] impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal”. Além disso:

a impessoalidade pode também ser vista em relação ao exercício do poder pelo titular do interesse público, visto que nos Estados Democráticos de Direito restou consagrada a opção pelo imperativo one man, one vote, que outorga a cada cidadão, independentemente das suas qualidades pessoais, jurídicas, sociais ou políticas, apenas um voto, garantindo--se, desta maneira, quantidade idêntica de poder a todos, a fim de impedir privilégios e regalias incompatíveis com a isonomia. (COUTO FILHO, 2020, p. 201)

Pela interpretação de Carvalho (2021, p. 73), a impessoalidade se resume na atuação do agente público, que deve primar sempre pela busca dos interesses da coletividade, não visando prejudicar ou beneficiar alguém, mas sim a coletividade,

pois as normas não pregam qualquer tipo de discriminação das condutas administrativas.

Dessa forma, “[...] o princípio da impessoalidade reflete a necessidade de uma atuação que não discrimina as pessoas, seja para benefício ou para prejuízo”. (CARVALHO, 2021, p. 73).

Por fim, conclui-se que todos os atos da Administração Pública devem observar o princípio da impessoalidade. O autor dos atos será sempre o Estado, executado pelos seus agentes públicos. Portanto, de acordo com o princípio da impessoalidade, obrigatoriamente os atos serão impessoais, pois a finalidade é o interesse público e não privado.

O terceiro princípio é o da moralidade, constituindo um atributo direito ao servidor público, pois se trata de um princípio que exige a lealdade, honestidade e boa-fé de conduta no exercício da função administrativa (CARVALHO, 2021, p. 76), Nohara (2013, p. 76) refere que:

a posituação da moralidade como princípio assegura ao intérprete mecanismo para obrigar juridicamente a Administração não apenas a seguir um comportamento legal, mas também ético, tendo em vista a ideia de que nem tudo que é formalmente legal é necessariamente ético.

Conforme expõe Pietro (2010, p. 77), a moral está ligada ao desvio de finalidade “em ambas as hipóteses a administração utiliza de meios lícitos para atingir finalidade metajurídicas irregulares”, neste contexto Spitzcovsky e Lenza (2022, p. 103), explicam que:

trata-se de princípio que aparece, de forma expressa, pela primeira vez entre aqueles positivados no art. 37 da Constituição Federal. Indica a necessidade do administrador público de praticar um governo honesto de forma a preservar os interesses da coletividade. Nesse particular, importante anotar, desde logo, que o perfil desse princípio em relação à Administração Pública apresenta-se totalmente diferenciado em relação à moralidade que atinge os particulares.

O quarto princípio básico, constitucionalmente previsto é o da publicidade, que permite a credibilidade dos atos administrativos por meio da transparência, pois “é pela publicidade que os cidadãos têm conhecimento das ações dos administradores no trato da coisa pública”. (NOHARA, 2013, p. 82). Nas palavras de Carvalho (2021, p. 77):

trata-se de premissa que proíbe a edição de atos secretos pelo poder público, definindo a ideia de que a Administração deve atuar de forma plena e transparente. A Administração não age em nome próprio e por isso nada mais justo que o maior interessado-o cidadão- tenha acesso ao que acontece com seus direitos.

A natureza do princípio da publicidade decorre do dever da administração pública em manter a transparência de seus atos, na definição de Spitzcovsky e Lenza (2022, p. 118):

o princípio da publicidade se traduz no dever conferido à Administração de manter plena transparência de todos os seus comportamentos, incluindo-se aqui, como regra geral, a obrigação de oferecer, desde que solicitadas, todas as informações que estejam armazenadas em seus bancos de dados.

Em razão disso, o princípio da publicidade assegura a qualquer pessoa interessada o acesso a informações de todos os atos praticados pela Administração Pública, exceto àqueles que visam resguardar a segurança nacional e o relevante interesse coletivo.

Por fim, e não menos importante, outro princípio constitucional é o da eficiência, recepcionado pela Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, responsável por determinar o funcionamento da Administração Pública.

Trata-se de um princípio gerencial, devendo ser implantado pelo gestor em conformidade com a lei, para os representantes do povo, tendo em vista que se trata de um comando gerencial. (COUTO FILHO, 2020, p. 229). Além do mais, elucida que:

no regime jurídico--administrativo, a eficiência será sempre subordinada à legalidade, visto que a busca pela eficiência implantada somente pelo gestor, de modo a desconsiderar o estabelecido pelo legislador, não encontra guarida no Estado Democrático de Direito. Consequentemente, o princípio da eficiência jamais será absoluto. (COUTO FILHO, 2020, p. 229)

Refere-se a uma prestação de serviços eficientes, céleres, ligado diretamente ao princípio da celeridade, previsto no Art.5º, inciso LXXVIII, que dispõe a todos a razoável duração do processo (CARVALHO, 2021, p. 82).

À vista disso, fica evidente que os princípios representam elementos basilares para o direito como campo científico, assim como no direito administrativo eles têm a mesma importância no que se refere à administração pública. Os princípios

constitucionais figuram no topo da hierarquia jurídica das normas, visando sempre garantir a devida harmonia ao ordenamento jurídico.

Compreendido o direito administrativo, tecendo seus conceitos básicos, fontes, bem como seus princípios, o passo seguinte será analisar o processo administrativo.

3 DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Nesse capítulo, passar-se-á a analisar o processo administrativo, apresentando seus conceitos, princípios norteadores, assim como será traçado um comparativo entre o procedimento do processo civil com o processo administrativo.

3.1 Conceito do processo administrativo

Primeiramente, cumpre esclarecer que o processo administrativo trata-se de uma sequência de atos administrativos desenvolvidos pela administração pública com objetivo de satisfazer determinadas finalidades de interesse público. Acerca do tema, Carvalho (2021, p. 1385-186) dispõe:

[...] o processo administrativo é a sucessão lógica de atos praticados pela administração pública com a intenção de se alcançar um objetivo final, seja a punição de determinado servidor, seja contratação ou até mesmo a anulação de atos anteriormente praticados. Enfim, toda atuação do ente estatal depende de um prévio processo que a intrua e fundamente.

Partindo dessa premissa, o processo administrativo é a forma de atuação do Estado, consiste em transformar atos em decisões concretas, Nohara (2013, p. 241) assim esclarece:

Trata-se de movimento que objetiva, ademais, não apenas imprimir ao desempenho da função administrativa maior controle, mais também garantir a participação popular (ou ao menos dos interessados) no iter de formação dos atos administrativos, tornando a atuação do Estado mais condizente com a democracia.

O processo administrativo no conceito de Couto Filho (2020, p. 1929, grifo do autor) “[...] é uma série de atos concatenados, praticados extrajudicialmente pelas partes e pela administração pública, **em contraposição**, tendentes a um ato administrativo final dependente dos anteriores. Pela interpretação de Mazza (2021, p. 2473):

[...] **processo** é uma **relação jurídica**, razão pela qual “processo administrativo” significa o vínculo jurídico entre a Administração e o usuário, estabelecido para a tomada de uma decisão. Ao passo que **procedimento** administrativo é a **sequência ordenada de atos** tendentes à tomada da decisão.

Dessa forma, como se observa o procedimento é caminho utilizado para chegar ao propósito específico no processo administrativo, devendo ser traçado na busca do interesse da coletividade (CARVALHO, 2021, p. 1.386). Ressalta-se que não se confunde processo com procedimento, para fins teóricos, Carvalho (2021, p. 1.386) distingue da seguinte forma:

Processo Administrativo - se configura por uma série concatenada de atos administrativos, respeitando uma ordem posta por lei, com uma finalidade específica, ensejando a prática de um ato final. A doutrina costuma dizer que todos os atos administrativos devem ser precedidos de um processo formal que justifica sua prática e serve de base para sua legitimidade documentando todas as etapas até a formação válida da atuação da Administração Pública.

Procedimento Administrativo – se traduz na forma pela qual os atos do processo se desenvolvem. O procedimento é o rito respeitado pela Administração para se alcançar a finalidade do processo.

Como se denota a diferença entre processo e procedimento administrativo é polêmica na doutrina. Na teoria é possível descrever a diferença, mas na prática acabam por utilizar a mesma terminologia.

A Lei que discorre as diretrizes gerais do processo administrativo é a Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, regula o procedimento no âmbito da administração pública Federal, estabelecendo normas básicas sobre o processo administrativo.

Importante destacar que os processos administrativos específicos, não foram revogados com o advento da lei, continuam a reger-se por lei própria, aplicando apenas subsidiariamente os preceitos desta lei, conforme assim dispõe o art.69.

Desse modo, a lei 9.784/99 contém normas de direito administrativo processual e material, promulgada com objetivo de garantir a proteção do direito dos administrados e melhor cumprimento dos fins pela administração pública.

Além disso, a lei em comento preceitua que o processo administrativo deverá observar, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, ou seja, princípios básicos aplicáveis ao processo no âmbito administrativo, que passarão a ser explorados mais detalhadamente no próximo tópico.

3.2 Princípios do processo administrativo

O artigo 2º, parágrafo único da Lei 9.784/99 elenca os princípios e os critérios que norteiam e dão legitimidade ao processo administrativo aplicados pela administração pública, dentre eles legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, bem como todos os demais relacionados à atividade administrativa, sejam eles expressos ou implícitos na Constituição Federal.

Assim sendo, os princípios aplicáveis ao processo administrativo são àqueles que se referem à atividade administrativa em geral, previstos no artigo 37 da Constituição Federal e as garantias fundamentais asseguradas pelo artigo 5º do mesmo diploma, bem como todos os princípios especificados por meio da Lei Federal 9.784/99.

Em relação aos princípios fundamentais aplicáveis no processo administrativo, que passarão a ser analisados, estão: oficialidade, devido processo legal, contraditório e ampla defesa, instrumentalidade, informalismo, verdade real e o da gratuidade.

O princípio da oficialidade, também denominado como impulso oficial, permite que a administração haja sem a provocação do interessado, ou seja, poderá atuar de ofício, se aplica na instauração do processo, na instrução ou na revisão dos próprios atos (NOHARA, 2013, p. 254).

Neste contexto, Carvalho (2021, p. 1.389) explica que “isso decorre do entendimento de que o processo tem finalidade pública, mesmo nas situações em que o particular dá início a sua tramitação.”.

Acerca do tema, Couto Filho (2020, p. 1935) discorrer que “o princípio da oficialidade tem dois aspectos: o relativo à possibilidade de a Administração Pública iniciar o processo ex officio (art. 5º) e o relativo ao impulso oficial do processo (inciso XII do art. 2º).”.

Já pelo conceito de Mazza (2021, p. 2476) o princípio da oficialidade se trata de “impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;”.

Outro aspecto importante relacionado a este princípio é a inoponibilidade da renúncia ou desistência do processo administrativo, tendo em vista previsão legal do artigo 51, §2º da Lei 9.784/99, vejamos: “a desistência ou renúncia do interessado,

conforme o caso, não prejudica o prosseguimento do processo, se a Administração considerar que o interesse público assim o exige.”.

O devido processo legal está previsto no artigo 5º, LIV da Constituição Federal, nos seguintes termos: “ninguém será privado da liberdade ou de bens sem o devido processo legal”, garante a transparência na condução do processo, com objetivo de evitar abusos e arbitrariedade da administração pública (CARVALHO, 2021, p. 1.389-1.390), ou seja, atuação conforme previsão legal e no direito (NOHARA, 2013, p.249).

Ademais, é assegurado no processo administrativo o contraditório e a ampla defesa, expresso no texto constitucional, artigo 5º, LV como garantia ao cidadão, da seguinte forma: “LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com meios e recursos a ela inerentes”.

Na explicação de Carvalho (2021, p. 1390) “em síntese, é o direito conferido ao particular de saber o que acontece no processo administrativo ou judicial de seu interesse, bem como o direito de se manifestar na relação processual, requerendo a produção de provas e provocando sua tramitação”.

No que se refere o princípio do contraditório e ampla defesa, Mazza (2021, p. 267) ilustra que “as decisões administrativas devem ser tomadas considerando a manifestação dos interessados. Para isso, é necessário dar oportunidade para que os afetados pela decisão sejam ouvidos antes do resultado final do processo.”, já no que diz respeito a ampla defesa, refere que ela “assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, a utilização dos meios de prova, dos recursos e dos instrumentos necessários para defesa de seus interesses perante o Judiciário e a Administração.”.

Compete acrescentar que este princípio também foi garantido no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988 “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”.

Além disso, a lei 9.784/99 em seu artigo 3º, I, II e III, garante os seguintes direitos perante a administração:

- I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

- II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;
- III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;
- IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei. (BRASIL, 1988, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em 9 de junho de 2022).

Assim sendo, “[...] o contraditório permite a participação do interessado na condução do feito, tendo o poder de influenciar na decisão a ser proferida, concedendo ao julgador a sua visão acerca do tema discutido (CARVALHO, 2021, p. 1.390).

Regula também o processo administrativo, o princípio denominado informalismo, ou também conhecido por formalismo necessário. No entendimento de Carvalho Filho (2005, p. 785):

o princípio do informalismo procedimental significa que, no silêncio da lei ou de ato regulamentares, não há para o administrador a obrigação de adotar excessivo rigor na tramitação dos processos administrativos, tal como ocorre, por exemplo, nos processos judiciais. Ao administrador caberá seguir um procedimento que seja adequado ao objeto específico a que se destinar o processo.

Trata-se de utilização de formas simples, capazes de oportunizar o adequado grau de certeza, segurança, bem como respeito aos direitos garantidos aos administrados. (MAZZA, 2021, p. 2476).

Para Couto Filho (2020, p. 1936) este princípio “não dispensa a forma, mas consiste na adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, conforme o inciso IX do parágrafo único do art. 2º da Lei n. 9.784/99.”.

Dessa forma, o informalismo garante a administração à possibilidade de tornar o rito processual mais adequado ao caso concreto, podendo conduzir o processo de acordo com suas exigências, desde é claro que observado em conjunto com os demais princípios basilares.

Outro princípio norteador do processo administrativo, está o da verdade real, “[...] nos processos administrativos, busca-se a verdade real dos fatos (formalismo moderado), e não simplesmente a verdade formal baseada apenas na prova

produzida nos autos." (MAZZA, 2021, p. 260). Pelo entendimento de Nohara (2013, p. 256):

a Administração Pública deve procurar a verdade material ou substancial. O princípio da verdade real é corolário da oficialidade, uma vez que a Administração não deve se restringir ao alegado das partes, mas pode, de ofício investigar fatos e solicitar informações.

Desse modo, não se busca dentro do processo administrativo a verdade hipotética ou formal, trazida nos autos, pois se tem como objetivo principal a busca pela verdade real.

Corrobora com o exposto Couto Filho (2020, p. 1937) ao dizer que “a verdade real exige que o julgador exerça papel ativo na busca das provas, não se limitando a decidir com base apenas no que foi trazido aos autos pelas partes e não cedendo a presunções.”.

Por fim, importante destacar que prevalece também, o princípio da gratuidade, conforme artigo 2º, parágrafo único, XI, da Lei 9.784/99 fica vedada a cobrança de despesas processuais nos processos administrativos, pela administração pública.

Dessa forma, os processos administrativos são gratuitos, não havendo pagamento com emolumentos, custas, cobrança de taxas ou honorários de sucumbência, ou seja:

A gratuidade do processo administrativo é regra, somente podendo ser cobradas as despesas eventualmente previstas em lei. Esta foi a forma encontrada pelo legislador de garantir total acessibilidade do particular ao processo administrativo, possibilitando a total e irrestrita defesa dos seus direitos ou interesses. (COUTO FILHO, 2020, p.1942)

Seguindo na análise dos princípios norteadores do processo administrativo, há outros que devem observados e também analisados no decorrer deste capítulo, entre eles o da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e o da segurança jurídica, ambos preceituados pela Constituição Federal de 1988.

O princípio da finalidade é disciplinado pela Lei 9.784/99 em seu artigo 2º, parágrafo único, como o dever de “atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei.”

Nos ensinamentos de Nohara (2013, p. 250), finalidade é “[...] o atendimento aos fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou

competências, salvo autorização em lei.”. Nesse sentido, Mazza (2021, p. 351) esclarece que:

Seu conteúdo obriga a Administração Pública a sempre agir, visando à defesa do interesse público primário. Em outras palavras, o princípio da finalidade proíbe o manejo das prerrogativas da função administrativa para alcançar objetivo diferente daquele definido na legislação.

O princípio da motivação está implícito na Constituição Federal de 1988 e fundamentado em âmbito federal no artigo 50 da Lei 9784/99 ao estabelecer que “Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: [...]”. No que tange a motivação, “[...] impõe à Administração Pública o dever de indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinaram a prática do ato (art. 2º, parágrafo único, VII, da Lei n. 9.784/99).” (MAZZA, 2021, p. 339).

No conceito de Couto Filho (2020, p. 247) a motivação “[...] não é somente a exposição dos motivos, mas a explicação do objeto adotado em relação aos motivos advindos. Deve ser exteriorizada antes ou durante a edição do ato, não podendo ser posterior, sob pena de invalidade.”.

Ao abordar o assunto, Carvalho (2021, p. 1396) considera que:

A motivação é indispensável ao controle dos atos administrativos pela sociedade, sendo inviável a qualquer cidadão controlar o ato sem ter conhecimento das razões legais e fáticas que justificam sua prática. De fato, a Constituição reconhece a cidadania como fundamento da República e atribui ao povo a titularidade de todo poder, no Estado brasileiro, sendo, portanto, indispensável que o titular do interesse público tenha ampla ciência das razões que motivam e justificam a atuação da Administração Pública.

Seguindo na análise dos princípios constitucionais, o da razoabilidade que:

[...] impõe a obrigação de os agentes públicos realizarem suas funções com equilíbrio, coerência e bom senso. Não basta atender à finalidade pública predefinida pela lei, importa também saber como o fim público deve ser atendido. Trata-se de exigência implícita na legalidade. (MAZZA, 2021, p. 353)

Também implícito na Constituição Federal de 1988, conhecido como princípio da proporcionalidade, ou proibição de excessos, "tem nítido escopo de proteção aos direitos fundamentais, por limitar a discricionariedade do Estado perante os direitos

conquistados pelos indivíduos nos Estados Constitucionais modernos." (COUTO FILHO, 2020, p. 235).

Ao conceituar este princípio Nohara (2013, p. 250) aponta razoabilidade e proporcionalidade da seguinte forma: "[...] adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações restrições e sanções em média superior àquelas estritamente necessárias ao entendimento do interesse público".

Por meio deste princípio "é lícito ao Judiciário reapreciar os atos praticados pela Administração Pública para verificar a existência de uma relação de pertinência, de proporcionalidade, com o interesse público, que surge como objetivo único a ser por ela perseguido." (SPITZCOVSKY, LENZA, 2022, p. 216)

Dessa forma, todas as atitudes tomadas pela administração, ou seja, poder público deve guardar razoabilidade com os objetivos a serem alcançados, sob pena de desvio de finalidade. (SPITZCOVSKY, LENZA, 2022, p. 217).

Nesse contexto, também se pode estabelecer uma relação entre o princípio da razoabilidade com o da proporcionalidade, pois "A proporcionalidade é a relação equilibrada entre causa e consequência, é a imputação balanceada do efeito que envolve lógica (elemento metajurídico)." (COUTO FILHO, 2020, p. 236).

Portanto, Filho (2020, p. 236) conclui que "[...] o princípio da proporcionalidade representa o ponto de equilíbrio que permite a proteção real dos direitos fundamentais e a existência material e efetiva do Estado de Direito." (FILHO, 2020, p. 236)

Outro princípio de extrema importância para o desenvolvimento das atividades administrativas, expressamente previsto na Constituição Federal de 1988, especificamente no artigo 37 é o da moralidade que está "[...] ligada à vontade pura como imperativo categórico que não comporta juízo externo de valor, está vinculada ao desejo interno e não comporta qualquer convenção." (COUTO FILHO, 2020, p. 203), já abordado no decorrer do trabalho.

Por fim, e não menos importante pouco abordado pela doutrina está o princípio da segurança jurídica que é:

[...] é um fundamento geral do ordenamento, sendo aplicável a todos os ramos do Direito. Seu conteúdo volta-se à garantia de estabilidade, ordem, paz social e previsibilidade das atuações estatais. Alinha-se à finalidade primeira da ordem jurídica que é propiciar segurança e estabilidade no convívio social, evitando mudanças abruptas, sobressaltos e surpresas decorrentes de ações governamentais. (MAZZA, 2021, p. 366)

Neste sentido que rege a disciplina prevista no artigo 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/99, ao dispor: “interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.”. Para Couto Filho (2020, p. 189) a segurança jurídica representa:

[...] o conjunto "imperativos e garantias que torna possível às pessoas o conhecimento antecipado das consequências diretas dos seus atos e fatos à luz de uma liberdade conhecida; representa também a estabilização e a desejada imutabilidade do que foi praticado com base nesta liberdade.

Na interpretação de Spitzcovsky e Lenza (2022, p. 238) o princípio da segurança jurídica se trata de “[...] uma das mais importantes diretrizes inerentes a qualquer Estado Democrático de Direito, pois confere estabilidade às relações jurídicas, de forma a promover uma estreita confiança entre a Administração Pública e seus administrados.”.

Dentro desse contexto, observa-se que este princípio impede a utilização de leis retroativas para atingir situações consolidadas, protege o direito adquirido previsto pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso XXXVI, bem como o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. (SPITZCOVSKY, LENZA, 2022, p. 238).

Além do mais, a aplicação do princípio da segurança jurídica demonstra-se ampla, pois também incide sobre outros temas como a possibilidade da administração rever seus próprios atos, consoante Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal. (SPITZCOVSKY, LENZA, 2022, p. 242).

Importante destacar, que todos os outros princípios citados e não abordados neste tópico já foram, de alguma forma, tratado nos itens anteriores.

3.3 Diferença entre processo judicial e processo administrativo

A Constituição Federal de 1988, Art.5º, inciso LV, garante o devido processo legal, seja ele judicial ou administrativo, contudo existem substanciais diferenças entre os procedimentos.

Dessa forma, passar-se-á analisar o processo judicial cível em específico. Neste caso, no que tange o processo judicial cível, Nohara (2013, p. 259) faz o seguinte comparativo: “[...] pressupõe uma triangulação da relação jurídica, na qual o juiz se posiciona equidistante das partes [...]”, diferente do que ocorre no processo administrativo, uma vez que “[...] a situação triangular é mais rara, sendo mais comuns as circunstâncias nas quais há uma relação bipartite, isto é, estruturada entre o Estado e o administrado.”.

Ratifica o exposto Couto Filho (2020, p. 1929) ao ilustrar o seguinte:

Por fim, deve ser lembrado que a relação processual administrativa é bilateral, ou seja, firma-se entre a Administração Pública e o interessado, diferente da relação processual judicial, na qual há, em regra, três atores, sendo trilateral em virtude da existência do juiz e de, ao menos, duas partes.

O processo civil é trilateral, na qual as partes em conflito buscam uma intervenção do Estado-juiz, para que possam resolver o problema com imparcialidade. Diferentemente do que ocorre no processo administrativo, pois a relação bilateral envolve o Estado e administrado.

Conforme já abordado, o processo administrativo não foi codificado, ou seja, é normatizado por Leis esparsas, diferente do processo judicial cível que tem código próprio regulando a matéria.

Outra distinção feita por Nohara (2021, p. 259) envolve a oficialidade, ao referir que:

Enquanto o processo jurisdicional começa sempre por provocação, ou seja, por iniciativa das partes, uma vez que se aplica ao Judiciário o princípio da inércia, e se desenvolve posteriormente pelo impulso oficial, conforme determinação contida no art.262 do CPC, o processo administrativo pode, de acordo com o art.5º da LPA, iniciar-se: tanto por provocação (a pedido do interessado) como de ofício.

Ademais, outro aspecto que torna o processo administrativo diferente do judicial é “[...] porque neste é vedado o início de ofício (*ne procedat iudex ex officio*), na forma do artigo 2º do CPC.”. (COUTO FILHO 2020, p. 1936).

No processo administrativo, diferente do que ocorre no processo civil, busca a verdade real, não se restringindo a administração apenas à versão dos interessados, devendo produzir todas as provas, desde que lícitas, para seu convencimento, sobre o assunto Nohara (2013, p. 256, grifo do autor) esclarece que:

a Administração Pública deve procurar a verdade material ou substancial. O princípio da **verdade real** é colorário da oficialidade, uma vez que a Administração não deve se restringir ao alegado pelas partes, mas pode de ofício, investigar fatos e solicitar informações. Também no reexame predomina um formalismo menos exacerbado do que aquele encontrado no processo civil, pois os recursos hierárquicos admitem arguições que contenham novas alegações, a matéria de fato pode ser reexaminada e também pode acontecer a produção de provas novas.

Dessa forma, o processo judicial busca a verdade apresentada nos autos do processo, já no âmbito do processo administrativo ocorre à busca pela verdade material. Neste contexto, Carvalho (2021, p. 1394) explica:

Assim, o processo civil não admite provas extemporâneas e segue um formalismo rígido definido na legislação pertinente. Os processos administrativos, por sua vez, admitem todos os tipos lícitos de prova, apresentados em qualquer fase do processo, ainda que após o encerramento da instrução, bem como admite a produção de provas realizadas, de ofício, pela própria Administração Pública, condutora do feito. Isso tudo ocorre em respeito à busca pelo conhecimento do fato efetivamente ocorrido, a verdade absoluta.

Baseado neste princípio é que se permite a *reformatio in pejus* no processo administrativo, onde a autoridade julgadora pode modificar a decisão recorrida, fato que não ocorre no processo cível. Couto Filho (2020, p. 1967) aborda esta diferença ao explicar que:

Outro aspecto peculiar do recurso administrativo da Lei n. 9.784/99 é a possibilidade de “reformatio in pejus”³⁹ que decorre do princípio da verdade real e da autotutela da Administração Pública. No processo judicial, a reforma do julgado para prejudicar o recorrente fora daquelas hipóteses de conhecimento da matéria de ofício é vedada (FILHO, 2020, p.1967)

Além disso, outro aspecto relevante é que no processo civil a gratuidade processual é exceção, já no processo administrativo, em razão do princípio direito de petição assegurado ao cidadão pelo texto constitucional, Art.5º, XXXIV, a Constituição Federal de 1988 é gratuita. Sobre o tema Carvalho (2021, p. 1395) ilustra:

Diferente da maioria dos processos judiciais, os processos administrativos são gratuitos, não havendo cobrança de custas, emolumentos ou ônus sucumbenciais aos particulares envolvidos. A atuação administrativa visa, antes de tudo, a alcançar o interesse coletivo e, portanto, deve ser exercida sem ônus para as outras partes interessadas, haja vista o fato de que a Administração Pública é a maior interessada na solução de controvérsia.

Em cumprimento a este princípio, o parágrafo único do artigo 6º da Lei 9.784/99 regulamenta que: “É vedada a Administração a recusa imotivada de recebimento de documento, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas”.

Outra diferença, diz respeito ao formalismo. No judicial vigora um formalismo mais rígido, se busca a verdade formal, no administrativo, o informalismo e a verdade material, sendo necessária, no primeiro, via de regra, a presença do advogado, enquanto no segundo é facultado (NOHARA, 2013, p. 262).

Portanto, é possível observar que no direito brasileiro, não há um sistema uniforme para o processo administrativo, como existe no processo civil. O processo civil tem abrangência nacional, enquanto o administrativo é regulado pelos princípios da Constituição Federal e pela Lei Federal nº 9.784/99, salvo procedimentos específicos, aplicada à administração pública Federal, Direta ou indireta, e aos órgãos do poder legislativo e judiciário da União (NOHARA, 2013, p. 261).

4 DO PROCESSO DA CASSAÇÃO DO MANDATO DE VEREADOR

No primeiro capítulo, serão discorridas considerações gerais acerca do processo administrativo de cassação, após realizar-se-á uma análise no que se refere às cassações ocorridas no âmbito do Poder Legislativo de Santa Cruz do Sul, finalizando com o apontamento das diversas interpretações trazidas pelo Decreto Lei nº 201/67, que rege o processo administrativo objeto do estudo.

4.1 Considerações gerais acerca do processo administrativo de cassação

O processo administrativo de cassação de vereadores é disciplinado pelo Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

No presente estudo será abordado exclusivamente o processo que cassa o mandato do vereador, que vem regulado especificamente no artigo 5º, conforme prevê o artigo 7º, §1º “o processo de cassação de mandato de Vereador é, no que couber o estabelecido no art. 5º deste decreto-lei.”.

O Decreto-Lei 201/67 foi recepcionado, na íntegra, pela Constituição Federal, segundo já sumulado pelo STF pela Súmula 496, *in verbis* “são válidos, porque salvaguardados pelas Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1967, os decretos-leis expedidos entre 24 de janeiro e 15 de março de 1967.”

Ademais, a súmula ainda tem força, conforme consta em recente julgado do mesmo tribunal, vejamos:

[...] em suas razões, sustenta o agravante que o tema constitucional posto à apreciação da Corte (CF, art. 5º, inciso XXXIX) foi devidamente pré-questionado. Reitera, ademais a não recepção do Decreto-Lei 201/1967 pela ordem constitucional vigente. (...) O inconformismo não merece prosperar. (...) Diga-se, ademais, que o Supremo Tribunal Federal já assentou que o Decreto-Lei 201/1967 foi recepcionado pelo ordenamento constitucional vigente, conforme enunciado da Súmula 496 (...). [RE 799.944 AgR, rel. min. Dias Toffoli, 1ª T, j. 16-12-2014, DJE de 12-2-2015.] (BRASIL, 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2156>. Acesso em 09/06/2022).

Segundo Decreto-Lei 201/67, artigo 7º e seus respectivos incisos, o mandato do Vereador poderá ser cassado pela Câmara quando: praticar atos de corrupção ou improbidade administrativa utilizando-se do mandato, fixar residência fora do município ou proceder de modo incompatível com a dignidade da Câmara ou na sua conduta pública faltar com o decoro.

Desse modo, a prática de infração político-administrativa sujeitará o parlamentar à cassação do mandato por meio do processo administrativo a ser julgado pela Câmara de Vereadores. Neste contexto, Costa (2015, p. 238) corrobora ao dizer que “a sanção é sempre a cassação do mandato, determinada pela Câmara, após processo regular, com garantia da ampla defesa ao acusado.” Além disso, ilustra que:

Pode-se conceituar a cassação como sendo a perda do mandato decretada pela Câmara Municipal, em virtude de ter o seu titular incorrido em qualquer das faltas referidas na lei. Sua imposição deve ser precedida, obrigatoriamente, de processo regular, perante a Câmara de Vereadores, com as garantias do contraditório e da ampla defesa (COSTA, 2015, p. 320).

Entende-se por infração político-administrativa “as que resultam de procedimento contrário à lei, praticadas por agente político, ou quem lhe faça legitimamente às vezes, e relativas a específicos assuntos de administração.” (COSTA, 2015, p. 237).

Como já demonstrado, o processo de cassação está definido no Decreto-Lei 201/67, especificamente no artigo 5º e seus respectivos incisos, distribuindo o procedimento em sete incisos desde a denúncia até o final da cassação, traduzido em um decreto legislativo (COSTA, 2015, p. 385). “Há quem prefira qualificar esse procedimento como de natureza político-administrativa” (COSTA, 2015, p. 376).

Dessa forma, o processo inicia com a denúncia escrita da infração por qualquer eleitor, podendo ser apresentada “[...] a) por qualquer cidadão, desde que seja eleitor, e que esteja, evidentemente, no gozo de seus direitos políticos; b) por qualquer Vereador, isoladamente, ou por mais de um; c) pelo Presidente da Câmara Municipal;” (COSTA, 2015, p. 385), na Câmara de Vereadores, com a exposição dos fatos e a indicação das provas.

Posteriormente, na primeira sessão de posse da denúncia o Presidente deve fazer a leitura do requerimento e colocar em votação para o recebimento. Sendo aceito, na mesma sessão é constituída a Comissão processante, onde já será escolhido o presidente, relator e secretário. Essa comissão “[...] é um tipo de comissão legislativa, especial e temporária, instituída pela Câmara, por sorteio, nos precisos termos da legislação-Dec.-lei 201/67, com a finalidade de conduzir a instrução do processo de cassação de mandato de Prefeito ou de Vereador.” (COSTA, 2015, p. 391).

Na sequência, ao receber o processo o presidente da Comissão inicia os trabalhos, notificando o denunciado para que apresente defesa prévia por escrito, bem como indique as provas que pretende produzir.

Decorrido o prazo da defesa, a Comissão elabora parecer opinando pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia, que deverá ser submetido ao Plenário. Decidindo pelo prosseguimento, o presidente designa o início da instrução, determinando atos, diligências e audiências que se fizerem necessárias, devendo o acusado ser intimado em todos os atos do processo com antecedência, pessoalmente ou na presença de seu procurador.

Após a instrução, é aberto vista do processo ao acusado, para razões escritas, e posteriormente a Comissão emitirá um parecer final, pela procedência ou improcedência da acusação, quando será solicitada ao Presidente da Câmara a convocação de sessão para julgamento.

No decorrer do julgamento, é feita a leitura das peças requeridas pelos vereadores e denunciados, quando poderá manifestar-se verbalmente pelo tempo previsto o denunciado ou seu procurador pelo tempo máximo de 2 (duas) horas.

Concluída a fase da defesa, é realizada a votação nominal de tantas quantas forem às infrações apontadas na denúncia. “O processo de votação das infrações, pela Câmara, obedece ao rigorismo necessário à garantia de plena defesa e, sobretudo, do adequado julgamento pela edilidade.” (COSTA, 2015, p. 405).

Sendo votado pela procedência de pelo menos dois terços dos membros da Câmara, tem o vereador seu mandato cassado, momento em que o presidente da Casa proclamará o resultado. Quando havendo a condenação, expedirá o decreto legislativo, “[...] veículo pelo qual toma forma concreta uma decisão de caráter

administrativo, interna, da Câmara Municipal.” (COSTA, 2015, p. 407) comunicando a Justiça Eleitoral.

4.2 Cassações no âmbito do Poder Legislativo de Santa Cruz do Sul-RS

No ano de 2019, a Câmara de Vereadores de Santa Cruz do Sul foi surpreendida com a notícia da prisão do vereador Paulo Lersch, o qual foi acusado de apropriação indevida de valores oriundos de repasse de seus assessores. (ZERO HORA, 2019).

A notícia agitou o cenário político do município, pois nunca na história havia ocorrido caso dessa natureza. Após a prisão, a então presidente do Poder Legislativo, vereadora Bruna Molz, abriu o primeiro procedimento para cassação do mandato do vereador Paulo Lersch, uma vez que tal fato feria a ética e a moral do Legislativo. (GAZ, 2019).

O requerimento foi protocolado pela presidente e ingressou na pauta da reunião seguinte. Porém, no dia da votação no Plenário, a Câmara de Vereadores recebeu um ofício do vereador Paulo Lersch comunicando sua renúncia ao mandato e, conseqüentemente, o requerimento da presidente perdeu eficácia devido à perda do objeto.

Dessa forma, com a cadeira vaga, convocou-se o primeiro suplente do partido dos trabalhadores (PT) - sigla a que o vereador Paulo Lersch era filiado -, Alberto Heck, passando a assumir como vereador titular.

No início do ano de 2020, mais precisamente no mês de março, o Ministério Público ofereceu nova denúncia, desta vez contra os vereadores Alceu Crestani (PSDB) e Elo Ari Schneiders (Solidariedade). As acusações que recaiam sobre ambos diziam respeito do uso da máquina pública, apropriação indébita de valores, assessores fantasmas, entre outros crimes apontados pelo Promotor de Defesa Comunitária, Dr. Érico Barin.

No caso do vereador Alceu Crestani, houve denúncia da direção do próprio partido ao qual ele pertencia - PSDB - para abertura do processo visando sua cassação. A denúncia, no entanto, não preencheu os requisitos legais para esse procedimento, tendo o pedido negado pela Assessoria Jurídica da Câmara. Com o

caso em aberto e, sem nenhuma atitude tomada até então, o vereador Bruno César Faller (PDT) protocolou novo requerimento conforme previsto no Regimento Interno da Casa Legislativa, pleiteando a abertura de Comissão Parlamentar Processante.

Analisada a denúncia, a mesma entrou na pauta da reunião seguinte e, posteriormente, foram tomadas as medidas necessárias como, por exemplo, a convocação dos vereadores suplentes para substituir na votação o autor da denúncia Bruno Faller e os denunciados, Alceu Crestani e Elo Ari Schneiders.

Na tradicional sessão da segunda-feira, após o Pequeno e Grande Expediente e a discussão da pauta, o presidente colocou em votação os projetos da ordem do dia, requerimentos e, finalmente, houve a votação em separado de cada requerimento sobre as denúncias que pesavam contra os vereadores, incluindo as respectivas substituições. Os requerimentos foram aprovados por unanimidade, em votação aberta.

O passo seguinte executado pela Câmara de Vereadores foi a formação das duas comissões parlamentares. Foram colocados em cédulas, posteriormente inseridas em uma urna para sorteio, os nomes dos vereadores aptos a fazerem parte delas. Ficaram de fora da escolha o presidente do Poder Legislativo, o vereador denunciante, os vereadores denunciados e os vereadores suplentes, conforme determinação do Regimento Interno da Câmara e da Lei.

Após a realização do sorteio dos três vereadores para a formação de cada Comissão, houve a definição do Presidente, Secretário e Relator das comissões.

No dia seguinte as Comissões se reuniram e organizaram um cronograma de trabalho, composto pela notificação dos vereadores denunciados, intimação de testemunhas com hora e dia dos depoimentos já determinados, reserva dos espaços da Câmara, entre outros requisitos que o processo exige.

No dia dos depoimentos, cada uma das testemunhas foi ouvida em uma sala reservada, acompanhadas de seus advogados. Respondiam primeiro as perguntas da Comissão Processante e, na sequência, aos questionamentos dos advogados dos denunciados. Cada depoimento era transcrito, impresso e assinado pela testemunha. Esse processo se estendeu por cerca de duas semanas de trabalho intensas e incluiu organização e discussão de provas, que ao final resultaram no relatório da Comissão Processante produzido pelo Relator.

As duas comissões chegaram ao mesmo veredito, ou seja, opinaram pela cassação dos vereadores Alceu Crestani e Elo Ari Schneiders.

Com a definição da reunião especial pelo presidente do Poder Legislativo, cada caso teve seu julgamento marcado com data e hora. O primeiro caso julgado foi o do vereador Alceu Crestani. Nesta sessão, o vereador denunciado pôde participar, enquanto o vereador denunciante ficou impedido, sendo substituído pelo suplente.

A sessão foi aberta pelo presidente do Poder Legislativo, que passou a palavra para a Comissão Processante, que, por sua vez, realizou a leitura do seu relatório com o objetivo de expor aos demais vereadores e à defesa o teor da decisão final da Comissão, que votou pela cassação unânime do vereador Alceu Crestani. Depois, foi a vez do advogado de defesa do vereador denunciado apresentar, pelo prazo de duas horas, suas argumentações e contrarrazões do caso.

Posteriormente, a presidência da Casa deu início à votação, realizada por chamamento individual de cada vereador, que proferiu seu voto de forma aberta, dizendo “sim” ou “não”, sobre cada item destacado em relação à denúncia oferecida.

Nesse julgamento, o vereador denunciado Alceu Crestani teve seu mandato cassado. É importante frisar que tal condenação exigiu os votos favoráveis à cassação de 2/3 dos 17 vereadores. Encerrado o processo, a decisão é registrada em certidão do Poder Legislativo e encaminhada à Justiça Eleitoral para conhecimento e tomada das devidas providências.

No dia seguinte houve a apreciação, no Plenário da Câmara de Vereadores, do caso do vereador Elo Ari Schneiders, que já conhecedor do resultado da votação anterior que cassou o mandato do seu colega Alceu Crestani, não compareceu à sessão e apresentou atestado médico.

A sessão também foi aberta pelo presidente do Poder Legislativo, que, em seguida, passou a palavra para a Comissão Processante apresentar o seu relatório final. O documento também recomendou por unanimidade de seus integrantes a cassação do vereador.

Na etapa seguinte, a defesa explanou suas argumentações pelo período de duas horas. Depois, o presidente iniciou a votação dos itens da denúncia, chamando nominalmente e em ordem alfabética cada vereador presente para proferir “sim” ou “não”. Ao final, o veredito foi lido pelo presidente do Poder Legislativo, apontando a cassação do mandato do vereador Elo Ari Schneiders e dos seus direitos políticos, e

na sequência emitida certidão à Justiça Eleitoral informando sobre a cassação do mandato do vereador Elo Ari Schneiders.

No mês de agosto de 2020, a Câmara de Vereadores de Santa Cruz do Sul foi novamente notificada pelo Ministério Público, desta vez tratava-se de denúncia contra o vereador André Francisco Scheibler pelo uso da máquina pública e apropriação de valores provenientes de seus assessores.

Novamente foi instaurada uma Comissão Parlamentar Processante, nesse caso a pedido do vereador Gérson Trevisan (PSDB). Em votação no Plenário seguindo todos os ritos estabelecidos pelo regimento da Câmara, incluindo a convocação de suplente do vereador denunciado, o Poder Legislativo decidiu abrir processo de investigação sobre a denúncia oferecida pelo Ministério Público.

Depois da votação, foi constituída nova Comissão Parlamentar Processante, formada por três vereadores que, após a definição do Presidente, Secretário e Relator, tomaram todas as medidas necessárias previstas no Regimento Interno para a lisura do processo. Foram intimadas para depor as pessoas que constavam na denúncia, assim como foi permitida a ampla defesa do denunciado e, com noventa dias de trabalho e relatório final concluído, o presidente do Poder Legislativo marcou Sessão Especial para votação do caso.

Na abertura da referida sessão, o presidente da Casa permitiu que a Comissão Processante apresentasse o teor do relatório e seus votos. Por unanimidade, a Comissão recomendou a cassação do vereador André Francisco Scheibler. Já a defesa ocupou seu tempo argumentando contra tal recomendação. Encerrado o prazo para as manifestações, o presidente do Poder Legislativo convocou os vereadores nominalmente para cada um votar, nos mesmos moldes dos casos anteriores, sobre os itens do processo.

Por decisão de ampla maioria, o mandato e os direitos políticos do vereador André Francisco Scheibler foram cassados. Posteriormente, a Câmara de Vereadores enviou à Justiça Eleitoral certidão informando a decisão.

4.3 Pontos polêmicos diante das lacunas do Decreto-Lei nº 201/67

Como já visto, o processo administrativo não é regido por código próprio, como ocorre no processo civil, deixando assim uma ampla margem de discricão ao

Legislativo sobre a extensão da sua expressão, o que dificulta a aplicação e interpretação da lei tanto pelos operadores do direito quanto pelos legisladores.

Dessa forma, o propósito deste tópico será abordar a extensão da aplicação do Decreto-Lei 201/67, retratando os pontos mais duvidosos e examinando sua interpretação.

O primeiro ponto identificado se trata da iniciativa, ou seja, da prova da condição de eleitor. O art. 5º, I, do Decreto-Lei 201/67, determina a legitimidade ativa do cidadão para a proposição de denúncia contra crimes político-administrativos, inclusive, há julgados sobre o tema:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - COMARCA DE PASSOS - PROCESSO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - CASSAÇÃO DE MANDATO - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA CONDIÇÃO DE ELEITOR PELO DENUNCIANTE - IRREGULARIDADE SANADA - DIREITO LÍQUIDO E CERTO INEXISTENTE.

- O art. 5º, I, do Decreto-lei 201/67, é claro ao determinar a legitimidade ativa do cidadão eleitor para a proposição de denúncia contra crimes político-administrativos.

- A exigência da condição de eleitor para a apresentação da denúncia não se afigura mera formalidade, mas instrumento do devido processo legal, pelo que sua inobservância pode, em tese, acarretar a nulidade do processo.

- Durante o trâmite processual houve a prova da condição de eleitor do denunciante, ainda que posteriormente ao oferecimento da denúncia, mas isso não torna o processo administrativo nulo, uma vez que o processo é instrumento para busca do objetivo, que é a análise e julgamento do fato indicado como irregular supostamente cometido pelo impetrante.

- Recurso não provido. (TJMG - Apelação Cível 1.0479.12.000101-7/003, Relator(a): Des.(a) Heloisa Combat , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 07/02/2013, publicação da súmula em 18/02/2013) (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. 2013. Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/114667452/apelacao-civel-ac-10479120001017003-mg/inteiro-teor-114667464>. Acesso em 9/06/2022).

À vista disso, verifica-se que a exigência da condição de eleitor para a apresentação da denúncia não configura uma simples formalidade, mas sim instrumento do devido processo legal, podendo sua inobservância, em princípio, acarretar a nulidade do processo.

O segundo ponto problemático se refere à desnecessidade de advogado. Destaca-se que o Decreto-Lei 201/67 não prevê maiores formalidades para a peça inicial, nem que ela seja subscrita por advogado. Logo, não se pode esperar primor técnico para um documento firmado por um leigo, ou seja, aquele que não é

profissional das ciências jurídicas. Nesse sentido, assim decide o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

PETIÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. DENÚNCIA DE INFRAÇÕES POLITICO-ADMINISTRATIVA PRATICADAS POR PREFEITO DE VICE-PREFEITO. PROCESSO DE CASSAÇÃO DE MANDATO. Muito embora a previsão do art. 1.012, §3º, III, do CPC autorize o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao recurso de apelação, em cognição sumária não se verifica a incidência das hipóteses mencionadas pelo referido artigo. O pedido liminar do Writ foi indeferido, ou seja, não há qualquer decisão do juízo singular determinando a suspensão dos efeitos do recebimento da denúncia (instauração do processo de Impeachment. Gizo que, do indeferimento da liminar, o ora peticionante não interpôs o competente recurso. **Por outro lado, a denúncia direcionada à Câmara de Vereadores pode ser realizada por qualquer cidadão, ainda que sem capacidade postulatória, na forma do art. 5º, I do Decreto-Lei nº 201/67, motivo pelo qual não se exige do documento a descrição das infrações, mas, sim, a informação de fatos que podem se caracterizar infrações políticas. [...]** (Petição, Nº 70081182537, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em: 22-04-2019) Grifo meu. (RIO GRANDE DO SUL, 2019. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php. Acesso em 10/06/2022).

Dessa forma, os formalismos de um processo judicial não são aplicáveis na integralidade. É dever da comissão processante assegurar o contraditório e a ampla defesa, garantias previstas na Constituição, mas, na parte processual, deve ser observado um formalismo moderado, como já comentou José Nilo de Castro, (2010, p. 545-545):

[...] o processo e julgamento das infrações político-administrativas é vinculado às normas do Decreto-lei nº 201/67 e não às do CPC ou CPP. E a indução da indispensabilidade de certos atos não traduz nem impõe sejam os prazos e as 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 da 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 deste já instaurados.

Em relação aos requisitos da denúncia, para que seja aceita, cumpre destacar os ensinamentos do doutrinador Tito Costa (2025, p. 385) ao ilustrar que:

[...] deve ser formalizada com clareza, expondo os fatos e indicando as provas. Embora não se possa exigir dela a precisão técnica de uma

denúncia penal, necessário será, entretanto, que seja redigida de forma a permitir o ajustamento dos fatos à letra da lei e, assim, possibilitar ao acusado a elaboração de sua defesa.

O terceiro aspecto identificado se refere ao recebimento da denúncia. O Decreto-Lei 201/67 no artigo 5º, inciso II, somente descreve que “[...] decidido o recebimento, pelo voto da maioria dos presentes, na mesma sessão será constituída a Comissão Processante [...]”, percebe-se que não aborda a necessidade de incluir a denúncia na ordem do dia após seu recebimento. No entanto, o entendimento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul é no sentido de incluí-la na pauta, logo após seu recebimento, sob pena de nulidade do processo. Analisemos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO DE LIMINAR. INSTAURAÇÃO DA COMISSÃO PROCESSANTE Nº 01/2012, VISANDO À CASSAÇÃO DO MANDATO DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ENCANTADO, POR INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA. DECRETO-LEI Nº 201/67 E REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DE VEREADORES. NULIDADES NO PROCESSO. **AUSÊNCIA DE INCLUSÃO DO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA NA ORDEM DO DIA**, INEXISTÊNCIA DE VOTAÇÃO NOMINAL E NÃO REALIZAÇÃO DE SORTEIO PARA ESCOLHA DOS MEMBROS DA COMISSÃO PROCESSANTE. PEDIDO QUE SE SUBSUME NA PREVISÃO DO ART. 7º, III, DA LEI Nº 12.016/2009. PRESENÇA DO FUMUS BONI JURIS E DO PERICULUM IN MORA A ENSEJAR O DEFERIMENTO DA LIMINAR, PARA SUSPENSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CASSAÇÃO. AGRAVO PROVIDO. (Agravado de Instrumento, Nº 70052330255, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 19-12-2012) Grifo meu. (RIO GRANDE DO SUL, 2012. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php. Acesso em 10/06/2022).

Ademais, o sorteio da comissão processante é a quarta e também temática polêmica, tendo em vista que não se extrai com clareza do Decreto-Lei se há necessidade ou não de observância da proporcionalidade partidária na composição da comissão, pois em seu artigo 5º, inciso II, somente refere que:

de posse da denúncia, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, determinará sua leitura e consultará a Câmara sobre o seu recebimento. Decidido o recebimento, pelo voto da maioria dos presentes, na mesma sessão será constituída a Comissão processante, **com três Vereadores sorteados entre os desimpedidos**, os quais elegerão, desde logo, o Presidente e o Relator. Grifo meu. (BRASIL, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm).

Nota-se que não há qualquer referência sobre assegurar o equilíbrio dos partidos que integrarão a comissão processante. A Constituição Federal de 1988, como já referido, recepcionou o Decreto-Lei 201/67, e em seu artigo 58, §1º assegura o princípio da proporcionalidade partidária, ao reproduzir que “na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.”

Portanto, conclui-se que ao realizar o sorteio dos parlamentares integrantes da comissão, é necessário garantir a proporcionalidade partidária, de modo que possa garantir a lisura do processo. Nesse sentido, colaciona-se o julgado que ratifica o exposto:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO. COMISSÃO PROCESSANTE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE PARTIDÁRIA. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL. REJEIÇÃO. 1. Inicial que atende aos requisitos do art. 282 do CPC. 2. **Haja vista a ofensa ao princípio da proporcionalidade partidária, são nulos os atos praticados pela comissão processante.** Art. 58, §1º, da Constituição Federal e art. 71 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores. Sentença concessiva da ordem. PRELIMINAR REJEITADA, UNÂNIME. APELO DESPROVIDO. VOTO VENCIDO. (Apelação Cível, Nº 70050975283, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em: 24-04-2013). Grifo meu. (RIO GRANDE DO SUL, 2013. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php. Acesso em 10/06/2022).

Além do mais, o quinto ponto questionável no Decreto-Lei 201/67 se refere à produção de provas de ofício pela comissão processante. O entendimento do Superior Tribunal de Justiça em sede de agravo em recurso especial decidiu que a comissão não pode produzir provas de ofício, sob pena da ofensa do princípio da paridade das armas e cerceamento de defesa, analisemos:

DECISÃO: I. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CASSAÇÃO DE MANDATO DE PREFEITO MUNICIPAL, COM FUNDAMENTO NO DL 201/1967.
 II. INTIMAÇÃO EXCLUSIVA DAS TESTEMUNHAS ARROLADAS DE OFÍCIO PELA COMISSÃO PROCESSANTE. AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DAS TESTEMUNHAS DEFENSIVAS. TRATAMENTO DESIGUAL. QUEBRA DA PARIDADE DE ARMAS E CERCEAMENTO DE DEFESA.
 III. O LIMITE DE 10 TESTEMUNHAS REFERIDO NO ART. 5º, III DO DL 201/1967 DEVE SER CONSIDERADO EM RELAÇÃO A CADA FATO IMPUTADO AO ACUSADO. DENÚNCIA QUE LHE ATRIBUIU A SUPOSTA PRÁTICA DE 16 CONDUTAS. INVIABILIDADE DE LIMITAR O NÚMERO TOTAL DE TESTEMUNHAS A APENAS 10. ENTENDIMENTO DAS

TURMAS INTEGRANTES DA COLETA TERCEIRA SEÇÃO DESTA CORTE SUPERIOR.

IV. IMPEDIMENTO DO PRESIDENTE DA COMISSÃO PROCESSANTE, POR TER FORMULADO A DENÚNCIA E PRESIDIDO ANTERIOR COMISSÃO LEGISLATIVA DE INQUÉRITO, REFERENTE AOS MESMOS FATOS. CONDUTA VEDADA PELO ART. 5º, I DO DL 201/1967.

V. AGRAVO CONHECIDO PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL DO PARTICULAR, A FIM DE CONCEDER A SEGURANÇA E DECLARAR A NULIDADE DO PROCESSO SANCIONADOR. (AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1189155 - SP (2017/0258551-9), Relator: Napoleão Nunes Maia Filho, Julgado em 01-9-2020). (SÃO PAULO, 2020. Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1244121988/agravo-em-recurso-especial-aresp-1189155-sp-2017-0258551-9>. Acesso em: 9/06/2022)

Além disso, o sexto aspecto está ligado ao número de testemunhas a serem arroladas pelo denunciado. O Decreto-Lei em seu artigo 5º, inciso III, prevê a possibilidade de arrolar no máximo dez. Não refere se esse número se dá por fato ou por denunciado. Destaca-se a explicação de Tito Costa (2015, p. 399, grifo do autor) sobre o assunto:

As testemunhas, como diz a lei, devem ser arroladas na defesa prévia, em número de dez, no máximo. Não há mínimo fixado na lei, por isso elas podem ir de uma a dez. Na impossibilidade de comparecimento de qualquer uma delas, poderá haver substituição, desde que requerida a tempo e justificadamente, a juízo da comissão processante.

É possível perceber que o Decreto-Lei é omissivo. Trata-se de um ponto polêmico, mas existe precedente com entendimento que o número de testemunhas apontado pela norma é por fato e não por denunciado. Ao julgar o agravo em recurso especial, decisão supracitada, o Relator Napoleão Nunes Maia Filho opinou pela aplicação do número de testemunhas por fato, fundamentando que:

não se ignora que isso resultaria em um procedimento trabalhoso a ser adotado pela Comissão Processante. No entanto, foi opção da própria Comissão Processante promover a apuração de 16 fatos distintos no bojo do mesmo processo sancionador, mesmo quando inexistente conexão entre todos eles. Por conseguinte, não pode a grande quantidade de testemunhas (ou eventual custo à celeridade procedimental) ser levantada como óbice à efetiva garantia da ampla defesa e do contraditório. (AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1189155 - SP (2017/0258551-9), Relator: Napoleão Nunes Maia Filho, p. 20, Julgado em 01-9-2020). (SÃO PAULO, 2020. Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1244121988/agravo-em-recurso-especial-aresp-1189155-sp-2017-0258551-9/decisao-monocratica-1244121999>. Acesso em: 9/06/2022).

Portanto, diante do exposto, conclui-se que o indeferimento da intimação das testemunhas pelo denunciado acima do limite estabelecido pelo Decreto-Lei 201/67 durante a tramitação do processo, desde que observado por fato, violará a ampla defesa, contraditório e a paridade de armas, fundamento suficiente para reconhecer a nulidade do processo.

Por fim, o último e sétimo ponto problemático trata da interferência do Judiciário no mérito do processo administrativo da cassação de mandato de vereador. Compete esclarecer que esse controle dos atos administrativos pelo Judiciário “[...] é matéria tranquilamente aceita pela lei, pela doutrina e jurisprudência, circunscrevendo-se tal controle apenas no tocante ao aspecto formal do processo, nunca sobre o mérito da decisão.” (COSTA, 2015, p. 406).

A jurisprudência é pacífica ao decidir que o judiciário não pode intervir no mérito, somente em relação à aferição da legalidade, como observar se foi concedido ao denunciado o contraditório e a ampla defesa. Consideremos o julgado abaixo:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E POLÍTICO. CASSAÇÃO DE MANDATO DE PREFEITO PELA CÂMARA MUNICIPAL. REQUISITOS DA APELAÇÃO. O ato de reproduzir, no apelo, as razões deduzidas em peça processual anterior, não atrai a negativa de conhecimento do recurso, se houver compatibilidade com os temas decididos na sentença. CASSAÇÃO DE PREFEITO MUNICIPAL PELA CÂMARA DE VEREADORES. Os prefeitos submetem-se ao DL nº 201/67, que foi tido por recepcionado pela CF1988 pelo STF, quanto às infrações político-administrativas. Vigora a independência das esferas administrativa, criminal e civil, disciplinadas separadamente no referido DL e na LIA, sem configuração de bis in idem. **A deliberação sobre a cassação é suscetível de apreciação judicial quanto à aferição da legalidade e não quanto ao mérito ou justiça, oportunidade ou conveniência da solução.** É imperativo o atendimento ao devido processo legal e à ampla defesa, não maculados se exercidos na forma da lei recepcionada, tendo sido facultada a utilização de todos os meios e recursos ao Prefeito e observada a legitimação do eleitor denunciante junto ao Poder Legislativo. PRELIMINAR REJEITADA. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível, Nº 70024819559, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rejane Maria Dias de Castro Bins, Julgado em: 24-07-2008) Grifo meu. (RIO GRANDE DO SUL, 2008. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php. Acesso em: 9/06/2022).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 2º, prevê o princípio da independência e harmonia dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, no sentido de que cada poder tem a sua esfera de atuação preponderante, sem que possa ingressar na esfera de atuação preponderante de outro.

Assim, cabe ao Legislativo exercer atividades legislativas, ao Executivo exercer atividade executiva e ao Judiciário cabe preponderantemente exercer a atividade jurisdicional, isto é, julgar.

Portanto, nesse caso a competência para julgar infrações político-administrativas de vereador é da Câmara de Vereadores, cabendo ao Poder Judiciário o controle tão somente da legalidade do processo, mas não dos aspectos políticos da decisão, sob pena de violar o princípio da independência dos poderes assegurado pela Constituição Federal de 1988.

5 CONCLUSÃO

O processo político-administrativo de cassação do mandato de vereador é atribuição exclusiva da Câmara Municipal de Vereadores, conduzido pelo Presidente do Poder Legislativo, por meio da Comissão Processante e julgado pelos edis.

Esse processo é regido pelo Decreto-Lei 201 de 27 de fevereiro de 1967, recepcionado pela Constituição Federal de 1988, está em pleno vigor e dispõe acerca da responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, norteando a aplicação do processo de cassação em caso de alguma infração política cometida.

O direito administrativo é o ramo do direito público que tem por objetivo regular os interesses da sociedade. Possui como principais fontes balizadoras a lei, a doutrina, os costumes, a jurisprudência e os princípios. Diferente do processo judicial, o processo administrativo não foi codificado, pois se trata de uma sucessão de atos desenvolvidos pela administração pública, objetivando satisfazer principalmente o interesse público.

Em relação a isso, no âmbito do Poder Legislativo de Santa Cruz do Sul-RS, em 2019, um vereador foi acusado de apropriação indevida de valores oriundos de repasse de seus assessores e, por ter renunciado ao seu mandato, a cassação não ocorreu. Já em 2020, três vereadores tiveram seus mandatos políticos cassados e conseqüentemente se tornaram inelegíveis por oito anos.

Em razão de não gozar das mesmas formalidades do processo judicial, o processo político-administrativo, regulado pelo Decreto-lei nº 201/67, tem suas particularidades, com fixação de quóruns, prazos e atos procedimentais, os quais, muitas vezes, passam despercebidos pelos vereadores, resultando na nulidade do processo.

Dessa forma, ao longo desse trabalho, foram identificados alguns pontos polêmicos diante das lacunas deixadas pelo Decreto-lei 201/67. O primeiro deles diz respeito sobre a legitimidade para protocolo da denúncia, que origina o processo de cassação, pois a norma nada esclarece. Além disso, não deixa claro a necessidade da presença do advogado na defesa dos interesses do denunciado. Também não aborda a obrigatoriedade da denúncia ingressar na pauta da sessão legislativa, sob pena de nulidade dos atos processuais. Ainda não prevê, inclusive, a observância do

equilíbrio partidário no sorteio das comissões e não esclarece se o número de testemunhas se dá por acusado ou fatos imputados.

Por fim, e não menos importante, outra polêmica trata da interferência do judiciário no processo administrativo. É possível concluir que o poder judiciário não pode interferir no mérito do processo, cabendo somente análise da legalidade processual, mas não dos aspectos políticos da decisão, sob pena de violar o princípio da independência dos poderes, assegurado pela Constituição Federal de 1988.

Expostas essas considerações, concluí-se que não existe segurança jurídica na execução do processo político-administrativo de cassação pelos agentes políticos e nem pelos operadores do direito, pois o Decreto-Lei é muito genérico, se tornando omissivo em vários pontos. Além disso, geralmente a comissão julgadora é composta por agentes políticos sem qualquer conhecimento jurídico, o que torna o julgamento única e exclusivamente político.

Portanto, o processo administrativo não está sedimentado, precisa de aprimoramento, como ocorreu no Processo Civil, passar por uma atualização legislativa, visando assim, garantir a lisura jurídica do processo.

REFERÊNCIAS

ARAUJO FILHO, Altamiro de Araujo. **Prefeitos & Vereadores Crimes e Infrações de Responsabilidade**. 4 ed. São Paulo: Editora Mundo Jurídico, 2012.

ARAUJO FILHO, Altamiro de Araujo. **Prefeitos e Vereadores Crimes e Infrações de Responsabilidade**. São Paulo: Editora de Direito, 1997.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Brasília, DF, 9 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 5 abril. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 abril. 2022.

BRASIL. Decreto (1967). **Decreto-lei n.201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre os crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores. Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acesso em: 9 de junho de 2022.

BRASIL, 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2156>. Acesso em 09/06/2022).

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**.9.ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

COSTA, Tito. **Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores**. 6.ed. São Paulo: Editora Letras Jurídicas, 2015.

COSTA, Tito. **Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores**. 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979.

DE CASTRO, José Nilo.**Direito municipal positivo**. 7 ed. Belo Horizonte:Del Rey, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2003.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

CARVALHO FILHO, R. D. S. C. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. E-book.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. 2013. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0479.12.000101-7%2F003&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em 9/06/2022.

NOHARA, Irene Patrícia, **Direito Administrativo**. 3.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

PORTAL GAZ, 2019. Disponível em: <https://www.gaz.com.br/camara-vai-discutir-cassacao-de-mandato-de-paulo-lersch/>. Acesso em 9/06/2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça, 2019. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php. Acesso em 10/06/2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça, 2012. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php. Acesso em 10/06/2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça, 2013. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php. Acesso em 10/06/2022.

RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça 2008. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php. Acesso em: 9/06/2022.

SÃO PAULO, 2020. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1244121988/agravo-em-recurso-especial-aresp-1189155-sp-2017-0258551-9/decisao-monocratica-1244121999>. Acesso em: 9/06/2022.

SÃO PAULO, 2020. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1244121988/agravo-em-recurso-especial-aresp-1189155-sp-2017-0258551-9>. Acesso em:9/06/2022

SPITZCOVSKY, C.; LENZA, P. **Direito administrativo esquematizado®**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

ZERO HORA, 2019, disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2019/06/vereador-de-santa-cruz-do-sul-e-assessor-sao-presos-em-operacao-do-ministerio-publico-cjwk2e9e903du01oiur9fk4s3.html>. Acesso em: 9/06/2022.