

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO**

**MARIA EDUARDA RUAS GUIMARÃES**

**PROCEDIMENTO E APURAÇÃO DE PROCESSO DE CASSAÇÃO DE  
VEREADOR: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO DECRETO-LEI 207/67**

Ribeirão Preto

2024

**MARIA EDUARDA RUAS GUIMARÃES**

**PROCEDIMENTO E APURAÇÃO DE PROCESSO DE CASSAÇÃO DE  
VEREADOR: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO DECRETO-LEI 207/67**

**Versão Original**

Monografia apresentada a Faculdade de Direito de  
Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para  
obtenção do bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Raul Miguel Freitas de Oliveira  
Consoletti

Ribeirão Preto

2024

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca  
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP, gerada automaticamente  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

G963pp Guimarães, Maria Eduarda Ruas  
PROCEDIMENTO E APURAÇÃO DE PROCESSO DE  
CASSAÇÃO DE VEREADOR: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO  
DO DECRETO-LEI 207/67 / Maria Eduarda Ruas Guimarães;  
orientador Raul Miguel Freitas de Oliveira Consoletti. -- Ribeirão  
Preto, 2024.  
65 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) --  
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo,  
2024.

1. CASSAÇÃO DE MANDATO. 2. PROCESSO  
ADMINISTRATIVO. 3. DIREITO CONSTITUCIONAL. 4.  
INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA. 5. DIREITO  
MUNICIPAL. I. Consoletti, Raul Miguel Freitas de Oliveira ,  
orient. II. Título

Trabalho de conclusão de curso apresentado a Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo por Maria Eduarda Ruas Guimarães, orientada pelo Professor Dr. Raul Miguel Freitas de Oliveira Consoletti, intitulado “Procedimento e apuração de processo de cassação de Vereador: uma análise da aplicação do Decreto-Lei 201/67”, sujeito à aprovação da Banca Examinadora abaixo indicada.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Ribeirão Preto- SP, 10 de dezembro de 2024.

Universidade de São Paulo

Faculdade de Direito de Ribeirão Preto

Departamento de Direito Público

Dedico este trabalho a todas que vieram  
antes de mim.

## AGRADECIMENTOS

Quero começar meu agradecimento com um sentimento profundo de gratidão. Primeiramente, sou imensamente grato pela saúde que me permite seguir em frente e conquistar cada etapa da minha vida.

A minha família é meu alicerce, e gostaria de agradecer especialmente: à minha mãe e meu pai, Joyce e Fernando, que sempre me deram amor, apoio incondicional e sabedoria, aprendendo e garantindo condições para que eu priorizasse a educação desde cedo e persistisse diante de todas as dificuldades. Eles me colocaram e guiaram pela vida, além de apresentar e ensinar o que é amor.

Aos meus avós e avôs, que com seus ensinamentos e carinho, sempre estiveram ao meu lado e pavimentaram a estrada que me conduziu até a conquista da graduação pública. Maria, por ainda que mais velha realizou a proeza de se graduar e introduzir a educação superior à nossa família, com todas as dificuldades, indo a pé, trabalhando e criando quatro filhos. Denisson, por ter me cuidado (principalmente alimentado), ter tido paciência, carinho, e me apresentado que nunca é tarde nem cedo para se arriscar mudando toda sua vida, seja saindo da divisa de Minas com a Bahia, seja entrando no Movimento Sem Terra com seus 70 anos de vida. Regina, que verdadeiramente lutou e capinou terreno por e para criar gerações de mulheres fortes contra todas as adversidades e dificuldades, mostrando que a vida não para, que podemos construir com nossas mãos nossos sonhos. E Paulo, que demonstrou que é possível se renovar e mudar as prioridades de vida. Por último, faço menção especial à minha madrinha, que sempre foi um pilar de força, inspiração, apoio e conforto.

Devo ressaltar meu agradecimento também a todos os programas do governo e programas sociais que possibilitaram que eu e minha família sonhássemos. Ao Minha Casa Minha Vida, pela moradia; ao FIES que possibilitou a graduação do meu pai; à aposentadora por invalidez, após o acidente da minha avó; ao BPC, que auxilia meu avô; ao SUS que nos garantiu e garante saúde. Também memoro as bolsas de ensino desde a minha mãe e que me acompanharam por toda a vida escolar.

Aos meus amigos, que tornam os momentos mais leves e alegres e que sem eles não teria chegado até aqui: Karyn, Juan, aos Stickers, que fizeram especialmente o primeiro ano melhor, Ana Laura, Valentine, Livia, Mariana, Sócrates, Doblô e a todos que participaram de alguma forma desta caminhada. Agradeço por estarem presentes nas horas boas e desafiadoras, sempre com compreensão e companheirismo.

Agradeço à Duda Hidalgo, que me apresentou um novo mundo e que confiou e me apoiou em meu crescimento acadêmico, profissional e pessoal. Ao Marcos que sempre foi companhia e desabafo para os mais diversos momentos. Também agradeço a Milene, Ana Paula, João, Daniel e Lucca, por dividirem sala e experiência que me possibilitou fazer este trabalho.

Agradeço à República Sueca e todas que a construíram por sempre serem casa para todos os momentos, à República Naverrusa pelo companheirismo e tantos momentos que fizeram desta graduação inesquecível. Destaco também Filô, Queima, Violeta, Mendi, Brindô e Fraldinha (peço licença ao leitor para utilizar os apelidos, que significam tanto para nossa vivência), que toparam e me acolheram em suas casas e vidas.

À Gabriela Beatriz que se fez família em minha vida desde que conheci no primeiro dia de aula de 2020 e fixou moradia por aqui. Não tenho palavras para descrever o apoio e como me ajudou em todos esses anos.

À Isabela, que foi efetiva casa, me acompanhou, tenho o prazer de dividir vida e acompanhar a trajetória de forma intrínseca a esses anos. Obrigada por me acompanhar, me apoiar e crescer junto comigo.

Faço menção especial às entidades que completaram e me formaram nesta graduação, especialmente à Bateria Estouro por animar minhas manhãs e me apresentar tantas pessoas incríveis; ao Centro Acadêmico Antônio Junqueira de Azevedo - incluindo as que vieram antes de mim e depois de mim, se propondo a continuar a história da entidade - que literalmente possibilitou, edificou e me construiu em todos os aspectos da minha vida, me permitindo a honra de ser Presidente e representar todos os meus colegas; e, ao Diretório Central dos Estudantes, que mostrou a grandeza da Universidade de São Paulo, a importância e o papel da luta dos estudantes e do movimento estudantil, e que a Universidade é construída por seus servidores, professores e toda comunidade que contribui de alguma forma com seu funcionamento.

Não posso deixar de mencionar os meus professores, especialmente meu orientador Raul, cuja orientação, paciência e dedicação foram fundamentais para o meu crescimento acadêmico. Aos professores do Curso de Direito, pelo profissionalismo, atenção, compreensão e responsabilidade de transmitirem conhecimentos no decorrer do curso, os quais foram essenciais para a concretização de mais esta etapa de minha vida. A vocês meu respeito e agradecimentos.

A todos que de alguma forma contribuíram para minha jornada, meu mais sincero obrigada. Cada um de vocês tem sido essencial no meu caminho. Aos que não mencionei, saibam que guardo com carinho mais pessoas do que todas as páginas deste trabalho seriam capazes de mencionar.

A todos que de algum modo estiveram presentes na realização desta graduação, ou seja, professores, coordenadores, colegas entre outros. Dividimos experiências e aprendemos juntos um pouco mais sobre a importância das Ciências Jurídicas.

A todos meus agradecimentos.

## RESUMO

RUAS GUIMARÃES, Maria Eduarda. **Procedimento e apuração de cassação de Vereador:** uma análise da aplicação do Decreto-Lei 201/67. ANO 24. Trabalho de Conclusão de curso – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2024

Este trabalho investiga o processo de cassação de mandato de vereadores no Brasil, com foco na aplicação do Decreto-Lei nº 201/1967 e sua interação com as legislações municipais, buscando analisar a competência para legislar sobre as infrações político-administrativas e o procedimento de cassação em si. Embora fundamental na regulamentação do processo, o Decreto-Lei nº 201/1967, editado durante o regime militar, suscita questionamentos sobre sua adequação ao atual cenário jurídico. A pesquisa, portanto, explora os desafios e as lacunas da norma, notadamente em relação à necessidade de atualização e compatibilização com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que pacificou o entendimento de que a competência legislativa para disciplinar o processo de cassação é privativa da União. Nesse contexto, a pesquisa analisa a natureza jurídica do processo de cassação, os princípios a serem aplicados, os direitos e garantias fundamentais do vereador acusado, as infrações político-administrativas que podem ensejar a cassação, o rito processual e a competência para julgar o processo. Aponta, ainda, a necessidade de observância, pelas Câmaras Municipais, do devido processo legal, com a garantia do contraditório e da ampla defesa, sob pena de intervenção do Poder Judiciário. Conclui-se que a cassação de mandato de vereador é um instrumento essencial para a democracia e para a manutenção da probidade administrativa e da ética no exercício do mandato, mas sua aplicação exige rigor e responsabilidade. A revisão e atualização do Decreto-Lei nº 201/1967 são cruciais para garantir a segurança jurídica e a efetividade do processo, bem como a sua compatibilidade com a ordem constitucional vigente. A metodologia aplicada foi qualitativa e de caráter exploratório, com base em revisão bibliográfica.

**Palavras-chave:** Cassação; Vereadores; Mandato eletivo; Legislação; Decreto-Lei nº 201/1967; Processo administrativo; Câmara Municipal; Constituição Federal; Supremo Tribunal Federal; Brasil; Direito constitucional; Direito administrativo.

## ABSTRACT

RUAS GUIMARÃES, Maria Eduarda. **Councilor remove from office process procedure and investigation**: an analysis of the application of Decree-Law 201/67. YEAR 24. Final Paper – Faculty of Law of Ribeirão Preto, University of São Paulo, Ribeirão Preto, 2024

This study investigates the process of remove from office of city councilors in Brazil, focusing on the application of Decree-Law No. 201/1967 and its interaction with municipal legislation. It analyzes the competence to legislate on political-administrative infractions and the remove from office procedure itself. Although fundamental in regulating the process, Decree-Law No. 201/1967, issued during the military regime, raises questions about its adequacy to the current legal framework. The research, therefore, explores the challenges and gaps in the law, particularly regarding the need for updating and harmonization with the jurisprudence of the Federal Supreme Court, which has established that legislative competence to regulate the removal from office process is exclusive to the Union. In this context, the research analyzes the legal nature of the removal from office process, the principles to be applied, the fundamental rights and guarantees of the accused councilor, the political-administrative infractions that may lead to legitimacy revoke, the procedural rites, and the competence to judge the process. It also points out the need for City Councils to observe due process of law, guaranteeing the right to a full defense and the right to be heard, under penalty of intervention by the Judiciary. This study concludes that the legitimacy revoke of councilors is an essential instrument for democracy and for maintaining administrative probity and ethics in the exercise of office, but its application requires rigor and responsibility. A revision and update of Decree-Law No. 201/1967 are crucial to ensure legal certainty and effectiveness of the process, as well as its compatibility with the current constitutional order. The methodology applied was qualitative and exploratory, based on a bibliographic review.

**Keywords:** Removal from office process; Councilors; Elective mandate; Legislation; Decree-Law No. 201/1967; Administrative proceeding; City Council; Federal Constitution; Supreme Court; Brazil; Constitutional law; Administrative law.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**ABNT:** Associação Brasileira de Normas Técnicas

**ADPF:** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

**Art.:** Artigo

**ADPF:** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

**CF:** Constituição Federal

**Cit.:** Citação

**DL:** Decreto-Lei

**DJ:** Diário da Justiça

**DJe:** Diário da Justiça Eletrônico

**DOU:** Diário Oficial da União

**Ed.:** Edição

**LPA:** Lei de Processo Administrativo

**LINDB:** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

**Org.:** Organizado

**Par.:** Parágrafo

**P.:** Página

**PE:** Pernambuco

**PPP:** Parcerias-Público Privada

**RDA:** Revista Direito Administrativo

**RE:** Recurso Extraordinário

**RMS:** Recurso em Mandado de Segurança

**Sd.:** Sem data

**STF:** Supremo Tribunal Federal

**STJ:** Supremo Tribunal de Justiça

**Sn.:** Sem número

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. DO PODER LEGISLATIVO .....	13
2.1 Autonomia Municipal .....	14
2.2 O Poder Legislativo Municipal.....	17
3. DO MANDATO PARLAMENTAR.....	24
3.1 Características do mandato de Vereador .....	25
3.2 A responsabilidade do Vereador.....	27
3.3 A aquisição e a perda do mandato .....	29
4. DO PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	35
4.1 Princípios do processo administrativo .....	37
4.2 Classificação dos processos administrativos .....	44
5. DO PROCESSO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DE CASSAÇÃO DE MANDATO DE VEREADOR .....	47
5.1 Considerações gerais sobre o processo de cassação .....	47
5.2 O Decreto-Lei 201/67 .....	48
5.3 A aplicação do Decreto-Lei 201/67 em face das legislações municipais .....	59
6. CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS .....	64



## 1. INTRODUÇÃO

A cassação de mandato de vereador, mecanismo crucial para a responsabilização política no âmbito municipal, se apresenta como um tema de grande complexidade e relevância no cenário jurídico brasileiro. Embora fundamental para a manutenção da ética e da probidade administrativa, sua aplicação exige cautela e rigorosa observância aos princípios constitucionais, sob pena de se converter em instrumento de perseguição política e abuso de poder.

O presente estudo se debruça sobre este intrigante tema, buscando analisar o processo de cassação de mandato de vereador no Brasil, com ênfase na aplicação do Decreto-Lei nº 201/1967 e sua interação com o ordenamento jurídico vigente. A problemática central reside na necessidade de se compreender como essa norma, editada ainda durante o regime militar, se articula com as legislações municipais, em um contexto de crescente autonomia dos entes locais.

Embora o Decreto-Lei nº 201/1967 tenha representado um avanço na regulamentação do processo de cassação, a longevidade da norma suscita questionamentos sobre sua adequação ao atual cenário jurídico e político brasileiro. A Constituição Federal de 1988, com a valorização da democracia e dos direitos fundamentais, impõe a necessidade de reavaliar aspectos como a competência legislativa para disciplinar as infrações político-administrativas e o próprio procedimento de cassação.

Nesse contexto, a interação entre o Decreto-Lei nº 201/1967 e as legislações municipais assume papel central. A ampliação da autonomia dos municípios, consagrada pela Constituição de 1988, gerou dúvidas sobre a competência para legislar sobre o processo de cassação, demandando uma análise acurada da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

Some-se a isso a necessidade de atualização do próprio Decreto-Lei nº 201/1967. A norma, em vigor há mais de cinco décadas, não reflete as mudanças e os avanços do direito brasileiro, notadamente em relação aos direitos e garantias fundamentais. A revisão e atualização do Decreto-Lei se mostram imperativas para garantir sua compatibilidade com a ordem constitucional vigente e com a jurisprudência pátria.

Diante desse cenário, a presente pesquisa se justifica pela relevância do tema para o Direito Público e para a consolidação da democracia brasileira. A cassação de mandato de vereador, enquanto instrumento de controle e responsabilização política, deve ser

compreendida e aplicada de forma a garantir a efetividade do processo, sem comprometer os princípios constitucionais e a autonomia dos municípios.

Com o objetivo de analisar o processo de cassação de mandato de vereador no Brasil, com ênfase na aplicação do Decreto-Lei nº 201/1967 e sua interação com as legislações municipais, esta pesquisa se propõe a contribuir para o aprofundamento do debate sobre o tema. Busca-se, assim, fornecer subsídios para a construção de um arcabouço jurídico que assegure a efetividade do processo de cassação, em consonância com os princípios constitucionais e a autonomia dos municípios.

A metodologia utilizada compreendeu uma pesquisa básica, de abordagem qualitativa e de caráter exploratório, a partir de uma revisão bibliográfica, apresentando uma visão geral sobre o Procedimento e a apuração de processo e cassação de Vereador, uma análise da aplicação o Decreto-Lei 201/67.

A pesquisa se estrutura em seis capítulos. O primeiro capítulo trata do Poder Legislativo, com foco no Poder Legislativo Municipal. O segundo capítulo aborda o mandato parlamentar, com ênfase no mandato de vereador. O terceiro capítulo trata do processo administrativo, com foco nos princípios e na classificação dos processos administrativos. O quarto capítulo analisa o processo de cassação de mandato de vereador, com ênfase no Decreto-Lei nº 201/1967. O quinto capítulo trata da aplicação do Decreto-Lei nº 201/1967 em face das legislações municipais. O sexto capítulo apresenta as conclusões da pesquisa.

Espera-se que este estudo contribua para o debate sobre o processo de cassação de mandato de vereador no Brasil. As conclusões e sugestões apresentadas poderão subsidiar a atuação dos órgãos públicos e da sociedade civil na defesa da democracia e do Estado de Direito.

## 2. DO PODER LEGISLATIVO

A República Federativa do Brasil, conforme artigo 2º da Constituição Federal, é regida pelo “princípio da separação dos poderes”, sendo eles o Executivo, o Judiciário<sup>1</sup> e o Legislativo, como preceituava a teoria clássica de Montesquieu<sup>2</sup>. Entretanto, essa divisão não é feita de forma rígida, tal qual dispunha o “mito da separação dos poderes”, como é chamada a teoria clássica atualmente. Isso é elucidado pelos trechos:

Chamando-a de “mito” estamos querendo dizer que a aplicação da separação rígida, nos dias atuais, não tem sustentação racional alguma. E mais: que a teoria de Montesquieu não foi realmente elaborada para ser eterna<sup>3</sup>.

Este novo e atual enfoque parte do pressuposto de que o clássico princípio da separação dos poderes não possui mais uma fronteira rígida, visto que ele deve ser entendido mais como princípio de divisão harmônica de funções, lembrando-se, naturalmente de que usamos a palavra “função” em seu sentido jurídico-político, já antes demonstrado; uma relação de dever-poder, nesta ordem. A separação de poderes, no Brasil, a par de sua literalidade na Constituição Federal (art. 2º), na qual o texto exige “harmonia”, pode ser facilmente demonstrada como avessa à ideia de rigidez<sup>4</sup>.

Desse modo, as teorias atuais entendem que cada poder tem as suas funções predominantes ou típicas se relacionando na medida em que se balanceiam, dando forma ao sistema de pesos e contrapesos.

O Poder Legislativo tem como funções típicas o legislar, ou seja, elaborar e apreciar as leis, e, o fiscalizar, em relação ao Poder Executivo, ambas definidas e destacadas pelo texto constitucional. Entre suas funções atípicas, administrar e julgar, aparecem em situações pontuais, como organização interna das casas legislativas e julgamento do chefe do executivo por crime de responsabilidade, respectivamente.<sup>5</sup>

Para além disso, em sua essência, este poder está ligado ao sistema representativo de governo, considerando a função primária do Parlamento de representação política da sociedade que é reconhecidamente importante ainda hoje.<sup>6</sup> A função representativa, é diretamente

---

<sup>1</sup> No livro o espírito das leis, Montesquieu utilizava o termo “Poder de Julgar”.

<sup>2</sup> MONTESQUIEU, **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes**, 9º. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 169.

<sup>3</sup> YOKOHAMA, Alessandro Otavio. **Poder Legislativo Municipal**. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). Tratado de Direito Municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 853

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 854.

<sup>5</sup> MORAES, Alexandre de, **Direito Constitucional**, 38º. Barueri: Atlas, 2022.

<sup>6</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito parlamentar e direito eleitoral**, São Paulo: Manole, 2004, p. 13.

dependente das eleições, sendo elas necessariamente competitivas e com garantia de liberdade de sufrágio, conforme Adriana Maurano, que reforça:

Embora o Parlamento não detenha o monopólio da função representativa do Estado, é ele que melhor reflete a participação político-partidária do cidadão, pela pluralidade de seus membros e pela diversidade de suas funções, constituindo-se casa de debates e deliberação sobre as mais diversas matérias atinentes à vida social, cabendo-lhe, ainda, o controle e a fiscalização das ações governamentais <sup>7</sup>.

A organização do Poder Legislativo deve ser pensada de maneira a manter a independência e a autonomia, preservando a divisão dos poderes, não cedendo às pressões do governo.<sup>8</sup> No Brasil, conforme artigo 44 da Constituição Federal: “o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional [...]”, sendo ele bicameral, com o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. Ambas as Câmaras, tem por base o princípio da soberania popular, com competências diversas e, geralmente, deliberações isoladas.

Devido à autonomia dos entes da federação, o Legislativo não fica restrito à esfera nacional, possuindo também as Assembleias Legislativas estaduais e as Câmaras Municipais. Todas as esferas com suas competências legislativas definidas também na constituição, como exploraremos neste capítulo. Para os fins desta monografia daremos enfoque à esfera municipal, sua autonomia federativa e por fim seu legislativo e suas competências.

## 2.1 Autonomia Municipal

Os municípios são, historicamente, organizações anteriores inclusive ao surgimento dos Estados, sendo no Brasil intimamente ligados à própria organização do Estado Português, com a mesma organização e atribuições dos municípios do Reino <sup>9</sup>. Devido à dimensão continental do novo território, diferente da metrópole, aqui os municípios (vilas e cidades, à época) tinham uma autonomia institucional de fato, mas não reconhecida por direito. Era impossível que as Ordenações do Reino aqui fossem submetidas como eram no território europeu.<sup>10</sup>

O reconhecimento formal da autonomia municipal, surgiu na Proclamação da República quando o Brasil passou a ser uma federação, conforme o Decreto n° 1, de 15 de novembro de 1889 e a posterior Constituição Federal de 1891 que dizia:

---

<sup>7</sup> MAURANO, Adriana, **O Poder Legislativo Municipal**, 2°. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 29.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>9</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Municipal Brasileiro**, 16°. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 35–36.

<sup>10</sup> MAURANO, **O Poder Legislativo Municipal**, p. 57–59.

Art. 1º A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil. [...]

Art. 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

Apesar da positivação no texto legal, “durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal efetiva no Brasil”<sup>11</sup>, devido à forte presença do coronelismo. Foi assim até a Constituição de 1934, que na tentativa de resguardar a autonomia prática do município, incluiu em seu texto: “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente a eletividade do prefeito e dos vereadores, a decretação de seus impostos e a organização de seus serviços (art.13)”.

Pela breve aplicabilidade desta Constituição, não foi possível saber os resultados da norma, já que em 1937 houve um golpe ditatorial. A partir deste acontecimento, a Constituição de 1937 “conservou o título federal apenas formalmente pois, na realidade, desconstitucionalizou a Federação e implantou a estrutura do Estado Unitário com órgãos descentralizados nos Estados.”<sup>12</sup>

Durante o Estado Novo, portanto, apesar de reconhecida formalmente, os municípios tiveram o momento de menor autonomia prática na história brasileira até então.<sup>13</sup> A autonomia dos municípios era prevista expressamente em seu artigo 26 em contraste com a centralização prevista no artigo 27: “O Prefeito será de livre nomeação do governador do Estado”. Sobretudo, mesmo a autonomia prevista não foi aplicada devido ao regime permanente de intervenção.

A Constituição de 1946 abriu finalmente um período de 20 anos de desenvolvimento do municipalismo. Neste texto o interesse municipal deixou de ser abstrato, dando um passo muito importante na institucionalização e formalização da autonomia municipal. A competência tributária foi fixada e foram “introduzidas novas fontes de renda, além da local, através da participação nos percentuais da receita federal dos impostos especiais e da arrecadação do imposto de renda (art. 15, VI, §§2º e 4º)”<sup>14</sup>.

Repetindo o ciclo da história brasileira, em 1967 com a nova Constituição e posterior Emenda de 1969, tivemos um retorno à tendência centralizadora do Estado, focado no Poder Executivo. No texto, assim como a Constituição de 1891, era garantida a autonomia municipal.

---

<sup>11</sup> MEIRELLES, **Direito Municipal Brasileiro**, p. 39.

<sup>12</sup> MAURANO, **O Poder Legislativo Municipal**, p. 65.

<sup>13</sup> MEIRELLES, **Direito Municipal Brasileiro**, p. 41.

<sup>14</sup> MAURANO, **O Poder Legislativo Municipal**, p. 66.

Entretanto, previa também a intervenção nos Municípios em casos de atos subversivos ou de corrupção, leia-se, atos contrários ao regime ditatorial, conforme Sandra Krieger Gonçalves<sup>15</sup>.

Além da intervenção política completa, financeiramente o controle tributário voltou para a União, retirando as condições para o desenvolvimento pleno da autonomia dos municípios. Apesar de o texto colocar que as diferenças entre os municípios seriam consideradas, a prática foi de um tratamento igualitário, retornando à organização simétrica dos Municípios, já vista no Império e na República. Essa forma de organização incorria no vício da uniformidade.

Como a realidade dos municípios e Estados é muito distinta, tratar os desiguais de forma igual é insuficiente e só reforça as disparidades. Refletindo essa realidade, foi apenas com a Constituição de 1988 e o abandono do autoritarismo que passamos a adotar aspectos simétricos e assimétricos para a federação. Segundo Dircêo Ramos, “trata-se do federalismo de equilíbrio, que considera a população, riqueza, território e poder de cada região para, corrigindo eventuais disparidades, chegar ao equilíbrio necessário à manutenção da União.”

A federação brasileira, neste íterim, valorizou, portanto, entre outros princípios: a soberania da União e autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 21, I, II, 25, 29 e 32); o poder Judiciário da União para resguardar a Constituição e o Poder Judiciário dos Estados (arts. 92, I, 102, 125); a repartição de competências (art. 21 a 24, 30, 32, §1º) e as vedações expressas na Constituição (art. 19, I, II, III); e, poder e competência tributária para todos os entes da federação e repartição de receitas visando o equilíbrio (art. 145, I, II, II, 153 a 159 e 161, II).

Os municípios finalmente aparecem em posição de isonomia em relação à União e aos Estados-membros, sendo um ente da federação, como firmado pelos artigos 1º e 18 da Constituição Federal de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Esta configuração que prevê três esferas governamentais é exclusiva do Brasil no federalismo contemporâneo, mas encontra respaldo quando considerado o histórico posto.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> apud MAURANO, **O Poder Legislativo Municipal**.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 69.

Neste cenário, apesar das discussões doutrinárias a respeito do município cumprir ou não os requisitos de ente da federação, fato é que constitucionalmente o município passou a ser necessário na organização e teve sua capacidade legislativa e administrativa própria reconhecida, como vemos no trecho a seguir:

O município, ente integrante da federação brasileira, possui apenas dois poderes independentes: o Executivo e o Legislativo. Ou seja, diferentemente da União, dos estados e do Distrito Federal, o município não possui Poder Judiciário, por se entender que a autonomia municipal não reclamaria qualquer aspecto de transferência soberana do auto jurisdição. Esta autonomia, nos termos esboçados pelo constituinte federal, limitou-se à auto legislação, à auto-organização, ao autogoverno e à autoadministração, capacidades relacionadas à autonomia política, normativa, administrativa e financeira. O Poder Legislativo municipal, que divide com o Poder Executivo (prefeito) o governo local, participa de todas os aspectos da autonomia municipal, precipuamente quanto à auto legislação <sup>17</sup>.

Importante ressaltar que a igualdade jurídica com os outros entes da federação não pressupõe as mesmas competências, mas sim que todas as atribuições advêm do texto da Constituição Federal. Além disso como já exposto, os entes são autônomos e não soberanos. Soberana é somente a União, caracterizando afinal a Federação, diferente de uma Confederação, na qual não há uma norma centralizadora.

Por último salienta-se que dentre as competências brevemente mencionadas dos municípios, é compreendido que os poderes municipais são apenas o Legislativo e o Executivo. Considerando, portanto, as ponderações e o histórico da autonomia municipal, será explorado a seguir o funcionamento do Poder Legislativo Municipal.

## 2.2 O Poder Legislativo Municipal

Na esfera municipal o Poder Legislativo, assim como na estadual, é unicameral, ou seja, é composto por um único órgão, as Câmaras Municipais. No modelo português as Câmaras Municipais exerciam funções dos três poderes, considerando a autonomia de fato que os municípios tinham nesse período<sup>18</sup>. As Câmaras tiveram suas atribuições conferidas e normatizadas ao compasso da conquista e perda de maior autonomia por parte dos municípios.

A Lei Imperial de 1º de outubro de 1828, “Regimento das Câmaras Municipais”, fixou em seu artigo 24 que: “as Câmaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão

---

<sup>17</sup> BAHIA, Saulo José Casali, Poder Legislativo Municipal, *in*: **Tratado de Direito Municipal**, Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 227.

<sup>18</sup> MAURANO, **O Poder Legislativo Municipal**, p. 83.

jurisdição alguma contenciosa.”. Este texto foi o que retirou as funções judiciais,<sup>19</sup> mas neste período ainda exerciam as funções executivas, já que a Constituição de 1824 vigente não instituiu um órgão executivo municipal, seguindo a lógica do modelo de Estado unitário imposto pelo Império.

A Constituição de 1891, aplicada em um cenário colonialista, seguiu concedendo funções executivas aos presidentes das Câmaras Municipais. Adicionou também algumas funções que deveriam ser exercidas por um órgão executivo especial que podia ser denominado de diversas formas, como Prefeito, Intendente, superintendente ou Agente Executivo<sup>20</sup>.

Essas funções eram discriminadas pelas Constituições Estaduais, fazendo jus ao crescente poder dos governadores. No governo de Campos Salles, essa influência culminou na chamada política dos governadores na qual o presidente fazia alianças coroadas pelas trocas de favores para manter os grupos dominantes no poder<sup>21</sup>.

Seguindo a intenção de resguardar a autonomia dos municípios, a Constituição de 1934, foi a primeira que determinou atribuições próprias às Câmaras Municipais que não eram funções executivas – de governo e administração. Segundo José Afonso da Silva: “Constitucionalizaram-se, desse modo, os Poderes do governo municipal: o executivo e o legislativo. Este seria composto de vereadores, eleitos diretamente pelos munícipes”.<sup>22</sup> Sua aplicação foi breve, entretanto a Carta Magna seguinte não retroagiu formalmente neste quesito.

O Estado Novo estabelecia funções importantes para a Câmara Municipal e os vereadores, tais como: “Art. 26 – [...] b) à decretação dos impostos e taxas atribuídas à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições dos Estados; c) à organização dos serviços públicos de caráter local”. Além disso os vereadores participavam da eleição dos Deputados Federais. Na prática, como já mencionado, nada foi aplicado, pois não houve sequer a eleição direta dos vereadores, como era previsto.

A Constituição de 1946 buscou fortalecer o município, principalmente, na esfera orçamentária. Apesar de os ideais não terem sido plenamente aplicados no período de vigência deste texto, ela trouxe pontos importantíssimos para o histórico do legislativo municipal. O primeiro deles foi o reconhecimento formal dos vereadores enquanto legisladores locais, já que estabelecia que deputados e senadores não poderiam exercer mandato legislativo municipal (art.

---

<sup>19</sup> BAHIA, Poder Legislativo Municipal, p. 227.

<sup>20</sup> MAURANO, **O Poder Legislativo Municipal**, p. 86.

<sup>21</sup> **Coronelismo: o que foi, características, origem**, Mundo Educação, disponível em: <<https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/coronelismo.htm>>. acesso em: 28 dez. 2023.

<sup>22</sup> SILVA, José Afonso da, **Manual do vereador**, 5°. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2004, p. 15.

48, II, c). Além disso foi a primeira vez que apareceu a hipótese da perda de mandato por ato incompatível com o decoro parlamentar (Art. 48, §2º).

Infelizmente em 1964 o golpe militar, como já foi pontuado, interrompeu a tendência municipalista, reforçou o papel centralizador da União e valorizou os poderes do Executivo. Nesse momento os direitos e prerrogativas dos vereadores foram reduzidos acompanhando a tendência de enfraquecimento do legislativo e da autonomia municipal.

A Carta Magna de 1988, com o reconhecimento do município como ente da federação e a retomada dos preceitos democráticos, definiu e explicitou as funções, atribuições e competências de cada poder em nível federal, estadual e municipal. Na esfera municipal, como já dito, temos Poder Executivo e o Legislativo, sendo uma das atribuições mais importantes deste a organizativa que corresponde a elaborar a Lei Orgânica, reforçando a autonomia municipal face aos estados<sup>23</sup>. As Câmaras Municipais são as responsáveis por exercer essa função, conforme por exemplo demonstra o artigo 29 da Constituição Federal:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] <sup>24</sup>.

Para entender o funcionamento do poder legislativo municipal basta olhar para o funcionamento da própria Câmara. Para Hely Lopes Meirelles, de forma simplificada, a Câmara é um órgão colegiado que “deliberada pelo Plenário, administra-se pela Mesa e representa-se pelo Presidente” <sup>25</sup>. A Constituição somente menciona no âmbito municipal a figura do presidente de forma indireta no §5º do artigo 57, considerando a previsão expressa de que o município pode regular sua própria atuação.

A capacidade de auto-organização não afasta a necessidade expressa no *caput* mencionado acima e tampouco significa que não há um padrão mínimo de estrutura para as Câmaras Municipais. Há a previsão constitucional da “Mesa”, do “Plenário” e ainda das “Comissões” quando se trata do Poder Legislativo Federal <sup>26</sup>. Conforme o “princípio da

<sup>23</sup> MAURANO, **O Poder Legislativo Municipal**, p. 88.

<sup>24</sup> A Câmara Municipal também é mencionada nos incisos V e XI do artigo 29; no artigo 29-A, parágrafos 1º e 3º; no artigo 31 parágrafos 1º e 2º; e no artigo 182, parágrafo 1º.

<sup>25</sup> MEIRELLES, **Direito Municipal Brasileiro**.

<sup>26</sup> “Mesa”: CF: arts. 50, §§1º e 2º; 55, §§2º e 3º; 57, §§4º e 5º; 58, §1º; 60, §3º; 102, I, “d” e “q”; 103, II, III e IV; 139, parágrafo único; e 140; “Plenário”: CF: arts. 58, §2º, I; 62, §9º; e 166, §2º; “Comissões”: CF: arts. 47; 50, caput e §1º; 58, caput, §§2º e 3º; 71, VII; e 166, §1º, II.

simetria”, “as normas jurídicas sobre o processo legislativo, encartadas na Constituição Federal, são obrigatoriamente repetidas nas constituições dos estados e nas leis orgânicas”<sup>27</sup>.

Estas estruturas básicas, portanto, se replicam, entretanto não convém tratar em minúcias todas as possibilidades de órgãos internos de cada Câmara Municipal. Observando as regras necessárias, a competência para criação de órgãos novos é garantida pela Constituição na autorização expressa para editar a lei Orgânica e para criação de regimento interno emana da autonomia municipal e capacidade auto-organizava.

Explicitado o funcionamento, necessário pontuar outras atribuições do Poder Legislativo Municipal:

As atribuições do Poder Legislativo Municipal correspondem a cinco funções principais: a legislativa (ou normativa, exercida com a participação do prefeito, exceto quanto à lei orgânica), meramente deliberativa (correspondente à sua competência privativa ou relacionada à autoadministração e auto-organização e que não depende da participação do prefeito, excluída a competência fiscalizadora e julgadora), fiscalizadora (já que lhe foi atribuída a fiscalização financeira, patrimonial, contábil, operacional e orçamentária do município, mediante controle externo e através do auxílio de Tribunal de Contas) e julgadora (ao julgar o prefeito e vereadores por infrações político administrativas).<sup>28</sup>.

Os decretos legislativos ou as resoluções são exemplos de atos normativos derivados da função meramente deliberativa ou, administrativa – de estabelecer a organização interna. São feitos em matérias de competência exclusivas da Câmara Municipal, conforme previsão em Lei Orgânica. Normalmente eles são utilizados para expedir “atos de aprovação, autorização, fixação de situações ou julgamento técnico, [...] dos quais não participa o Prefeito. A diferença é que as resoluções geram efeitos internos na câmara enquanto os decretos legislativos, no âmbito externo.

A função fiscalizadora e de controle do Poder Legislativo sobre a Administração é prevista na CF nos artigos 31; 49, inciso X; 70 e, 71 é de observância obrigatória nas leis orgânicas (Art. 29, XI). Essa função se estende para “além do aspecto da legalidade, deverão também ser examinados os aspectos da legitimidade, da economicidade, da aplicação das subvenções e renúncia de receitas”<sup>29</sup>. Isso se dá por diversos mecanismos, dentre eles, convocação dos Secretários para prestar informações<sup>30</sup>, o pedido de informações direto ao Prefeito e o julgamento das contas do Prefeito e da Mesa.

---

<sup>27</sup> YOKOHAMA, Poder Legislativo Municipal, p. 858.

<sup>28</sup> BAHIA, Poder Legislativo Municipal, p. 231.

<sup>29</sup> MEIRELLES, **Direito Municipal Brasileiro**.

<sup>30</sup> Não é possível convocar o Prefeito diretamente, só seus auxiliares diretos, para não contrariar a Separação dos Poderes.

Por sua vez, a função julgadora é sempre exercida pelo Plenário quando se trata de julgamento de agentes políticos municipais (Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores) nos casos de infrações políticos-administrativas. Essa função é importante nesta discussão e será alvo dos próximos capítulos, pois os processos de cassação decorrem dela. O julgamento de responsabilização, portanto, acarreta perda do mandato dos agentes processados, nos termos em que dispõe o Decreto-Lei 201/67. Além disso, esses processos não se confundem com a apreciação e aprovação de contas da Administração.

Para Hely Lopes Meirelles, considerando que o Legislativo Municipal não administra o Município, mas estabelece as normas para a administração, “a atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta os interesses locais”<sup>31</sup>. Mas assim como é natural em nosso ordenamento Constitucional que exista uma relação entre as funções executivas e legislativas, no âmbito municipal, o Prefeito e a Câmara têm participação na produção e execução das normas.

Considerando a centralidade da função normativa, antes de explicitá-la, é importante lembrar que para este doutrinador existe ainda uma quinta função: a de assessoramento ao Executivo local <sup>32</sup>. Essa função é exercida por meio de sugestões ao prefeito - chamadas de indicações - aprovadas em Plenário e sem caráter obrigatório. É deste modo, pois se trata de atos privativos do Executivo e caso fosse obrigado a realizar as indicações do Legislativo, isso feriria a separação dos poderes.

Por fim a função legislativa, ou normativa, diz respeito justamente à produção legislativa, de leis e normas conforme dita a Constituição Federal. O legislador originário optou por descrever taxativamente as competências legislativas da União e dos Municípios, deixando a competência residual aos Estados (art. 25, §1º) e o Distrito Federal cumulando as competências estaduais e municipais (art. 32, §1º). Os artigos 22, 24 e 30, I e II são os que versam sobre as competências legislativas.

As competências privativas da União estão dispostas no artigo 22, afetam toda a federação e mediante lei complementar os estados podem ser autorizados a legislar sobre temas específicos (art. 22 par. Único). Esse rol pressupõe assuntos de interesse nacionalmente relevantes e devem ser necessariamente versadas pela União.<sup>33</sup> Por isso, não há como dizer que

---

<sup>31</sup> MEIRELLES, **Direito Municipal Brasileiro**.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 617.

<sup>33</sup> FERRAZ, Luciano, Município e federalismo., in: **Tratado de Direito Municipal**, Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 37.

a competência suplementar dos municípios, prevista no II, artigo 30 possa se aplicar nesses casos.

O artigo 24 da Constituição prevê as competências concorrentes, de forma explícita, entre União, Estados e Distrito Federal. Apesar de não ser mencionado, as competências concorrentes também se aplicam aos municípios. A União pode, portanto, editar normas gerais de caráter nacional e os Estados e Municípios podem suplementá-las, desde que não entrem em conflito com a regra da esfera mais abrangente, quando houver. Nos casos em que não há norma geral, a norma local tem validade total até que se produza uma norma de esfera superior.

Compete constitucionalmente aos Municípios, portanto:

Art. 30. Compete aos Municípios:

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

**II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo próprio) (Vide ADPF 672)**

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Deste modo o município pode legislar exclusivamente sobre assuntos locais, respeitando os limites constitucionais explícitos e implícitos, e suplementarmente no âmbito da competência concorrente, que já foi explorada anteriormente<sup>34</sup>. Além disso, o município é competente para legislar sobre as matérias de competência comum (art. 23, CF), os seus impostos (art. 156, CF), as suas taxas e contribuição de melhoria (art. 145, CF) e sobre política urbana (art. 182, CF).

O Supremo Tribunal Federal tem papel relevante em fixar temas de interesse local como por exemplo: horário do comércio local, tempo máximo de cliente em fila de espera, obrigação de instalar equipamentos destinados a proporcionar ao consumidor segurança e conforto<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>35</sup> STF. RE nº 610.221. Rel. Min. Ellen Gracie. DJe, 154. Divulg. 19.8.2010. Public. 20.8.2010; AI nº 622.405-AgR. Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma. DJE, 15 jun. 2007; AI nº 347717-AgR. Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma. DJ, 5 ago. 2005.

Dentre os julgamentos do STF, uma súmula demonstra grande impacto em relação à processo político administrativo de mandatos de vereadores: a Súmula nº 722. A súmula dispõe que “são da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento”.

Portanto, apesar da expressão “interesse local” ser abstrata, a Súmula deixa evidente a competência da União neste caso e em outros, decidindo quando há divergência judicial e jurisprudencial. Além disso importante tratar sobre a composição do Poder legislativo Municipal.

A Constituição Federal estabelece os limites mínimos e máximos para a quantidade de vereadoras e vereadores em um município proporcionalmente ao número de habitantes que possui. O artigo 29 determina em seu *caput* e inciso IV que a Lei Orgânica do Município estabelecerá a quantidade respeitando os seguintes limites: a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos municípios de até um milhão de habitantes; b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes; c) e entre quarenta e dois e cinquenta e cinco para municípios com mais de cinco milhões de habitantes.

Deste modo entendia o Tribunal Superior Eleitoral que cabia dentro da autonomia municipal a determinação respeitando os limites constitucionais, já que não havia previsão explícita do cálculo exato da proporcionalidade <sup>36</sup>. Já o Supremo Tribunal Federal ao analisar, entendeu que apenas os limites constitucionais não eram capazes de resguardar a proporcionalidade necessária imposta no texto constitucional, podendo gerar excessos e sub-representações. Por isso fixou um cálculo aritmético para a definição da quantidade <sup>37</sup>, sendo inserido no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009. Além disso, o número só pode ser modificado em relação à próxima eleição.

---

<sup>36</sup> RMS nº 1.945. Tribunal Pleno. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, v.u., publicado no DJ, 11 jun. 1993

<sup>37</sup> RE nº 197.917-8 – São Paulo. Tribunal Pleno. Rel. Min. Maurício Correa, maioria, publicado no DJ, 07 maio 2004.

### 3. DO MANDATO PARLAMENTAR

O Poder Legislativo é intrinsecamente relacionado ao regime representativo devido à função original e ainda reconhecida de representação política do parlamento, como apresentado brevemente no capítulo anterior. Na atual República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito, a representação do povo se dá por meio do voto que outorga poderes a seus representantes durante seus mandatos parlamentares.<sup>38</sup>. Neste sentido:

Num Estado livre, todo homem que supostamente tem uma alma livre deve ser governado por si mesmo, seria necessário que o povo em conjunto tivesse o poder legislativo. Mas, como isto é impossível nos grandes Estados e sujeito a inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça através de seus representantes tudo o que não puder fazer por si mesmo (...)<sup>39</sup>

Como demonstra o excerto a forma de democracia que vivemos reflete a impossibilidade de administração direta de todo um povo sobre seu Estado, sendo por isso chamada de democracia representativa<sup>40</sup>. Historicamente, não há um consenso sobre o momento em que surgiu a ideia de representação pois remete à períodos remotos desde as sociedades primitivas com sacerdotes, patriarcas e anciões, por exemplo. Na Grécia também havia o princípio representativo em algumas votações, apesar da democracia predominantemente direta.

Neste ínterim, o conceito de representação portanto não é único para os pensadores e doutrinadores da área. Bobbio entende que a palavra carrega dois sentidos: o de agir e se manifestar em nome de outro, e o de refletir o representado<sup>41</sup>. Os dois significados se confundem muitas vezes na realidade política, em que os parlamentares refletem pensamentos ou grupos distintos da sociedade e, ou por isso, agem em nome deles. Deste modo, “o povo se governa por intermédio dos representantes eleitos, [...] devem atender às expectativas dos eleitores, representando a vontade da nação”<sup>42</sup>.

Ainda, não por acaso, o nome mandato remete ao instituto mandato na esfera privada contratual. A relação de representação no Direito Privado é de representação-expressão da vontade do representado, na impossibilidade de administração de um bem de forma direta. O mandatário deve sempre, portanto, agir conforme o que foi pré-estabelecido respeitando os

---

<sup>38</sup> MAURANO, **O Poder Legislativo Municipal**, p. 18.

<sup>39</sup> MONTESQUIEU, **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes**.

<sup>40</sup> MAURANO, **O Poder Legislativo Municipal**, p. 17.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 19.

limites impostos. Deste modo funcionavam as relações representativas no período medieval absolutista quando um representante do reino se apresentava perante o Conselho do Rei transpondo os princípios da relação privada para o campo político <sup>43</sup>.

O mandato imperativo medieval permitia que o eleitor determinasse a forma que o eleito iria agir diferente do mandato representativo como hoje conhecido, que surgiu na Inglaterra. O modelo atual surgiu no período das revoluções burguesas quando o Parlamento não apenas representa o povo diante do poder, mas sim representa o próprio poder <sup>44</sup>. Assim, os mandatos passam a ser realizados de forma livre, não vinculada necessariamente ao desejo do representado, já que este passa a ser um conjunto de pessoas abstrato <sup>45</sup>.

Em decorrência da quebra da relação obrigacional e contratual dos eleitores com o eleito neste novo modelo os mandatos livres não podem ser revogados por mera vontade de seus eleitores<sup>46</sup>. Os mandatários têm sua autonomia de vontade e seus poderes garantidos por um período pré-determinado por meio da Constituição e não mais por uma relação direta com quem o elegeu. Por isso, inclusive, há pensadores que consideram essa nomenclatura inadequada para “se referir à relação existente entre destinatários e detentores do poder político no Estado Contemporâneo [...]” <sup>47</sup>.

Ainda que interessantíssimo, não cabe neste texto aprofundar nesse debate doutrinário, já que utilizaremos a nomenclatura vigente. Por fim, o mandato representativo não é possível sem o instituto das eleições que consubstancia a outorga dos poderes constitucionais aos mandatários e permite o controle dos governantes com eleições competitivas.

### 3.1 Características do mandato de Vereador

O mandato de Vereador tem suas características ditadas pela Constituição de 1988, a qual nos basearemos para análise concreta após breve histórico e conceitualização. De maneira geral o cargo “é de investidura política, de natureza representativa, obtida por eleição direta, em sufrágio universal e voto secreto, pelo sistema partidário proporcional, para uma legislatura de quatro anos”<sup>48</sup>. Além disso, o mandato tem início na posse e, via de regra, termina ao final

---

<sup>43</sup> SOARES, Alessandro De Oliveira, **Do processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro**, Mestrado em Direito do Estado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 33–34.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>45</sup> MAURANO, **O Poder Legislativo Municipal**, p. 25.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> SOARES, **Do processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro**, p. 37.

<sup>48</sup> MEIRELLES, **Direito Municipal Brasileiro**, p. 633.

dos quatro anos, a não ser em casos de renúncia, morte, extinção, cassação ou licença, que serão tratados especificamente em tópico posterior.

A posse das vereadoras e vereadores eleitos deve ser feita por simples ato administrativo e não depende de deliberação do plenário da Câmara. Os impedimentos e incompatibilidades podem ser julgados pelo Plenário somente após a posse considerando que o candidato cumpra os requisitos legais para a investidura. Portanto, somente após a posse é possível deliberar sobre “a ocorrência ou não de conflito entre os dois cargos ou entre a vereança e a situação pessoal do vereador em relação às suas demais atividades públicas ou particulares.”<sup>49</sup> Caso seja negado o direito à posse, as vias judiciais são recomendadas.

Os impedimentos e incompatibilidades são pautados para que a independência da Câmara e a função legislativa sejam aplicadas de maneira apropriada. Essas regras devem estar previstas expressamente na lei orgânica dos municípios em simetria às estabelecidas no âmbito nacional pela Constituição Federal ao Congresso Nacional e às Assembleias Legislativas (CF, art. 29, IX). Além disso durante o mandato é necessário respeitar o regimento e as condutas legais mínimas éticas e de decoro funcional, sob a pena de sanções políticas (julgadas pela própria câmara) ou jurídicas (julgadas pelo judiciário)<sup>50</sup>.

Durante o desempenho do mandato os vereadores dispõem durante o mandato de suas prerrogativas regimentais, constitucional e legal. As prerrogativas regimentais são as estabelecidas pelo próprio regimento interno da câmara para a plena realização de suas atividades, sendo por isso internas que só geram efeitos neste meio. A constitucional é a inviolabilidade, ou seja, exclusão do crime, em relação aos crimes de injúria e difamação no exercício de suas funções (CF art. 142, III). Por último, a legal é a prisão especial, por meio da Lei Federal 3.181 de 11 de junho de 1957, durante o processo do crime.

Além destas, para Adriana Maurano, “o mandato representativo tem como características a generalidade, a temporalidade, a liberdade, a irrevogabilidade e a independência.”<sup>51</sup> A liberdade já mencionada diz respeito à autonomia da vontade do representante uma vez que escolhido, contrário ao mandato imperativo, que não é positivado negativamente na Constituição, somente é excluído pelas características necessárias colocadas. Deste modo, já que seus poderes são conferidos pela Constituição, o mandato não é vinculado a seus eleitores<sup>52</sup>, levando à próxima característica, a generalidade.

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 634.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> MAURANO, *O Poder Legislativo Municipal*, p. 23.

<sup>52</sup> SOARES, *Do processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*, p. 40.

O mandato ser geral significa que não está atrelado somente à uma parcela da população ou eleitorado específico. Uma vez eleito, o mandatário passa a representar toda a população <sup>53</sup>. Por esses motivos, o mandato é irrevogável pelos mandantes, já que não está atrelado a ele quando diz respeito à suas atitudes ou à parcela que representa. Afinal, não seria possível que o representante exprimisse sua liberdade caso seus eleitores pudessem destituir o mandato.

A independência é nítida e complementa as características postas, na medida em que fixa que para além de ter sua autonomia, ele é independente de seus eleitores, não precisando de nenhuma forma de ratificação de seus eleitores. Essas características garantem que o mandatário não vá ficar suscetível à coercibilidade, já vista na história da representação imperativa.

Por outro lado, há a temporariedade para garantir que a população também tenha alguma forma garantir o compromisso dos seus representantes escolhidos, ou seja, de controlá-los. Os mandatos têm necessariamente tempo definido para que o eleitor possa renovar seu voto caso tenha se sentido representado ou mudá-lo no caso contrário. Por isso, o tempo determinado lembra o representante que deve, dentro de suas liberdades, se atentar aos interesses de seus representados que o confiaram o voto e não se voltar somente à interesses pessoais <sup>54</sup>.

Importante salientar ainda que, diferente de outros países, no Brasil o mandato de vereador é remunerado. Antes de 1988 esse valor era auto arbitrado pelos próprios parlamentares, o que gerou salários exorbitantes fixados segundo a porcentagem da receita municipal. Por isso, na Carta de 1988 foi necessário fixar a remuneração percentualmente considerando o tamanho dos municípios, o valor total dos gastos e o salário dos Deputados Estaduais. (CF: Arts. 29, VI e 29-A) Além disso, somente é possível alterar os subsídios para a legislatura seguinte, sendo para aumento ou decréscimo.

### **3.2 A responsabilidade do Vereador**

As vereadoras e vereadores devem cumprir suas funções conforme o Estatuto do Parlamentar, que é o conjunto estabelecido pelo Regimento Interno da Câmara que atua, pela Lei Orgânica do Município em que reside, e a Constituição Federal. O representante do povo no âmbito municipal deve prezar por atender os interesses locais respeitando sempre a

---

<sup>53</sup> MAURANO, *O Poder Legislativo Municipal*, p. 23.

<sup>54</sup> SOARES, *Do processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*, p. 42.

legislação, o decoro parlamentar e o respeito à coisa pública.<sup>55</sup> Além disso, as sessões ordinárias e extraordinárias, assim como as reuniões das Comissões que compõe, são essenciais à manutenção do mandato.

As proibições e incompatibilidades dos Vereadores são similares às impostas pela Constituição Federal aos membros do Congresso Nacional e à Constituição Estadual aos membros da Assembleia Legislativa, pelo princípio da simetria (CF: Arts. 29, IX, e 54). As incompatibilidades podem ser funcionais, negociais, políticas e profissionais, podendo ser desde a posse ou desde a expedição do diploma.

As incompatibilidades funcionais são em relação ao acúmulo da vereança com cargo não político. As negociais dizem respeito aos impedimentos de realização de negócios com a administração pública. As políticas são sobre acúmulo com outros cargos políticos. Por último, as profissionais são sobre as incompatibilidades de atividades privadas com a vereança. Elas aparecem conforme excerto:

Assim, os vereadores não poderão: (i) desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes (incompatibilidade negocial); b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades constantes da alínea anterior (incompatibilidade funcional ou política). (ii) desde a posse: a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada (incompatibilidade negocial); b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades referidas no inc. I, "a" (incompatibilidade funcional ou política); c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inc. I, "a" (incompatibilidade profissional); d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo (incompatibilidade política).<sup>56</sup>

Caso descumpra quaisquer regras acima, decorrentes do artigo 54 da Constituição Federal, por simetria, o Vereador perde o mandato e ainda se tiver comportamento incompatível com o decoro parlamentar; se não comparecer em cada sessão legislativa à um terço das sessões ordinárias, salvo em caso de licença ou autorização; se perder ou tiver seus direitos políticos suspensos; se a Justiça Eleitoral assim decretar; e se for condenado criminalmente com sentença transitada em julgado (CF: Art. 55).

O decoro parlamentar é descrito no âmbito nacional nos termos do §1º do artigo 55 da Constituição Federal, aplicado por paralelismo, em confluência com o definido pelo regimento

---

<sup>55</sup> MAURANO, **O Poder Legislativo Municipal**, p. 131.

<sup>56</sup> BAHIA, **Poder Legislativo Municipal**, p. 242.

interno da Câmara Municipal. Além disso, o abuso das prerrogativas de vereador ou uso de vantagens indevidas, acarreta quebra de decoro.<sup>57</sup>

No caso dos vereadores não é possível falar em “crimes de responsabilidade” como no caso do chefe do executivo local, mas sim em infrações político-administrativas.<sup>58</sup> E o processo em relação à essas infrações é apreciado pela própria Câmara Municipal, conforme Decreto lei nº 201/67 que prevê o rito deste tipo de processo. A cassação do mandato do vereador quando não há o cumprimento das responsabilidades previstas ocorre especificamente nos casos definidos pelo DL:

Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando:

- I - Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;
- II - Fixar residência fora do Município;
- III - Proceder de modo incompatível com a dignidade, da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública.

Nestes casos pode ser instaurado processo de cassação do mandato, que tem, no que couber, rito estabelecido pelo DL 201/67 em seu artigo 5º. Este mesmo artigo dita o rito para apuração das infrações político-administrativas dos Prefeitos. Ainda, cabe à Presidência da Câmara dos Vereadores declarar a extinção do mandato nos casos colocados anteriormente e nos casos de falecimento, renúncia por escrito, ou quando o vereador deixar de tomar posse no prazo estabelecido em lei.

### 3.3 A aquisição e a perda do mandato

Os regimes constitucionais atuais podem ser caracterizados como *democracia representativa* ou *democracia eleitoral*.<sup>59</sup> Isso pois, a eleição é o mecanismo que garante nosso sistema constitucional democrático, baseado na representatividade, e sua legitimidade para atuar em nome do povo que detém o real poder. Portanto a democracia nos moldes que vivemos

---

<sup>57</sup> Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada; IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição; VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado. § 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

<sup>58</sup> COSTA, Tito, **Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores**, 3º. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, p. 28.

<sup>59</sup> SOARES, **Do processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro**, p. 44.

é atrelada necessariamente à eleição competitiva e livre, conforme a Constituição Federal em seu artigo 14: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei [...].

Além disso, a Carta Constitucional blinda o voto direto, secreto, universal e periódico de qualquer possível modificação, em seu artigo 60, II, e deixa apenas livre para modificação por Emenda à Constituição a obrigatoriedade do voto imposta no Art. 14, §1º, I. Atualmente todo brasileiro acima de 18 anos deve votar obrigatoriamente sendo facultativo apenas para os analfabetos, os maiores de setenta anos e quem tenha entre dezesseis e dezoito anos. Não podem votar os estrangeiros e aquele que estiver durante o período de serviço militar obrigatório.

A capacidade política plena do cidadão é constituída por uma parte passiva a e outra ativa, respectivamente, o direito de votar (*ius suffragii*) e o direito de ser votado, disputando cargos públicos (*ius honorum*)<sup>60</sup>. O direito político da elegibilidade é uma das liberdades públicas fundamentais fixadas pela Constituição, demonstrada pela inserção do Capítulo dos Direitos Políticos dentro do Título II que trata sobre os Direitos e Garantias Fundamentais. Neste sentido, temos a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, em seu artigo 21 e o Pacto internacional dos Direitos Cívicos e Políticos de 16 de dezembro de 1966 em seu artigo 25.

De maneira excepcional, entretanto, há regras para determinar quem possui capacidade eleitoral passiva (diferente da capacidade política, em que o sujeito ativo e passivo se invertem). Nesse sentido é importante observar as especificidades de regras Constitucionais e infraconstitucionais para cada cargo e investidura. De maneira geral, para disputar qualquer cargo por meio de eleições é necessário “ser considerado juridicamente capaz de ser eleito, de receber de forma válida os votos emitidos pelo cidadão eleitor no exercício da soberania popular e estar apto a ser investido em um mandato como representante político”.<sup>61</sup>

A Constituição prevê, explicitamente algumas condições em seu artigo 14, §3º que são: (I) a nacionalidade brasileira; (II) o pleno gozo dos direitos políticos; (III) o alistamento eleitoral; (IV) o domicílio eleitoral na circunscrição; (V) a filiação partidária; e (VI) idade mínima de (a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-presidente da República e Senados, (b) trinta anos para Governador e Vice-Governador, (c) vinte e um anos para Deputado Federal, Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz, e (d) dezoito anos para vereador.

---

<sup>60</sup> Note-se que a parte ativa diz respeito à quem é politicamente ativo, buscando ocupar espaços e a passiva ao corpo eleitoral que somente vota sem participar efetivamente do dia a dia político, conforme interpretação de Weber. (WEBER, Max. Ciência e política: duas vocações, cit., p.84)

<sup>61</sup> SOARES, Do processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro, p. 46.

No caso de não preenchimento dessas condições, há um impedimento à candidatura, assim como no caso de o candidato se enquadrar em algum critério de inelegibilidade. É inelegível quem for analfabeto ou inalistável eleitoralmente, ou seja, os estrangeiros, quem estiver em serviço militar obrigatório, os menores de 16 anos e aqueles que estiverem privados de seus direitos políticos permanente ou temporariamente. Outros impedimentos mais específicos são os constantes nos §§5º ao 9º do artigo 14 da Constituição Federal.

Estando apto a receber votos (critérios de elegibilidade) e apto a ser eleito no cargo que pleiteia (critérios de inelegibilidade) a candidatura é aceita para participar da campanha eleitoral. A campanha eleitoral é controlada e fiscalizada pela Justiça eleitoral que garantirá que a lisura e legalidade sejam respeitadas pelos candidatos em campanha. Se vitorioso, como titular ou suplente, o vínculo da mandatária e do mandante, assim como seus direitos e deveres, são estabelecidos no momento da diplomação, pela Justiça Eleitoral. O mandato tem início efetivamente no ato da posse.

Analisados os critérios e a forma em que um mandato tem início nos resta tratar sobre o fim e a perda do mandato, considerando as hipóteses e o procedimento, brevemente mencionados ao longo dessa discussão. Todo mandato tem como característica a temporariedade, portanto, após o prazo definido, atualmente de 4 anos, ele tem seu fim, abrindo portas para uma nova eleição. Deste modo a população pode controlar seus representantes alternando ou não conforme a análise de satisfação do eleitor com o eleito, garantindo a democracia representativa.

Durante a legislatura é possível perder o mandato de duas formas: extinção ou cassação, que devem ser consideradas como excepcionalidade ou anormalidade<sup>62</sup>. A declaração de extinção é um ato privativo, meramente declaratório, do Presidente da Câmara Municipal em questão e pode ser feita conforme casos previstos no Artigo 8º do Decreto Lei 201/67, na Lei Orgânica local e Constituição Federal (Art. 55, §3º). As causas possíveis de extinção são:

Artigo 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

- III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
- IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
- V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;<sup>63</sup>

Art. 8º Extingue-se o mandato do Vereador e assim será declarado pelo Presidente da Câmara, quando:

- I - Ocorrer falecimento, renúncia por escrito, cassação dos direitos políticos ou condenação por crime funcional ou eleitoral;

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>63</sup> Constituição de 1988.

II - Deixar de tomar posse, sem motivo justo aceito pela Câmara, dentro do prazo estabelecido em lei;

III - Deixar de comparecer, sem que esteja licenciado, a cinco sessões ordinárias consecutivas, ou a três sessões extraordinárias convocadas pelo Prefeito para a apreciação de matéria urgente;

III - deixar de comparecer, em cada sessão legislativa anual, à terça parte das sessões ordinárias da Câmara Municipal, salvo por motivo de doença comprovada, licença ou missão autorizada pela edilidade; ou, ainda, deixar de comparecer a cinco sessões extraordinárias convocadas pelo prefeito, por escrito e mediante recibo de recebimento, para apreciação de matéria urgente, assegurada ampla defesa, em ambos os casos;

IV - Incidir nos impedimentos para o exercício do mandato, estabelecidos em lei e não se desincompatibilizar até a posse, e, nos casos supervenientes, no prazo fixado em lei ou pela Câmara.<sup>64</sup>

As causas para cassação são três conforme artigo 55 da Constituição Federal: “I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior (Art. 54); II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; e, VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.”. Em âmbito municipal, conforme Artigo 7º do DL 201/67 é possível cassar o mandato de Vereador quando este: “I - Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa; II - Fixar residência fora do Município; III - Proceder de modo incompatível com a dignidade, da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública.”.

Os impedimentos e incompatibilidades são determinados por lei orgânica e podem ser de caráter funcional, negocial, político ou profissional, como já explicitado nesse Capítulo.<sup>65</sup> Elas podem alcançar o vereador desde o momento da diplomação ou da posse, não podendo impedir a posse ainda assim. Questões relativas à impedimentos e incompatibilidades, são determinadas no âmbito municipal, respeitando o disposto na Constituição Federal e devem ser solucionadas pela própria câmara e só podem ser revistas pela Justiça Comum quando ofenderem direitos líquidos e certos do parlamentar. Caso a Câmara entenda cabível a incompatibilidade, por maioria absoluta (dois terços dos membros totais), acarreta a perda do mandato (CF: art. 55 §2º).

Segundo a Constituição, no caso de sentença criminal transitada em julgado a perda do mandato dos parlamentares estaduais e federais não é automática. É necessária deliberação do Plenário para que haja a suspensão dos direitos políticos, sendo a consequência automática a suspensão da execução da sentença até o fim do mandato. Entretanto, como aparece no Artigo 8º, I do DL 201/67, em relação aos vereadores isso não se aplica, como reforça decisão do STF, já que” a Constituição só reconhece a ‘...inviolabilidade... por suas opiniões, palavras e votos

<sup>64</sup> Decreto Lei 201.

<sup>65</sup> MEIRELLES, **Direito Municipal Brasileiro**, p. 635.

no exercício do mandato e na circunscrição do município (art.29, VIII)”<sup>66</sup>. Sendo assim, a perda do mandato é consequência da perda dos direitos políticos cabendo a mera declaração pelo Presidente da Câmara da extinção do mandato.

A cassação do mandato “como ato punitivo, pode advir da própria Câmara, nos casos de conduta incompatível do edil com o exercício da investidura política ou de falta ético-parlamentar que autorize sua exclusão da Câmara”<sup>67</sup>. Necessário portanto falar sobre o conceito de decoro, que aparece na Constituição Federal no Artigo 55 como: “§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.”.

Os casos apresentados nesta definição não reduzem o conceito do decoro parlamentar apenas à essas duas situações, somente foram constitucionalizadas duas hipóteses que caso sejam verificadas não sejam alvo de dúvidas.<sup>68</sup> Além disso, é notável o poder que a Constituição confere às Casas legislativas para definir em seus próprios Regimentos Internos as possibilidades de condutas incompatíveis. Essa liberdade torna a definição ampla e abstrata, sendo o único requisito para a autonomia das casas legislativas que não conflitem com outros princípios e regras constitucionais.

Nesse sentido, Soares reforça:

Embora, como já tivemos oportunidade de constatar, cada Casa legislativa tenha competência para decidir sobre a perda do mandato de seus respectivos pares, esse poder de decisão não significa poder de interpretar as circunstâncias políticas de modo completamente livre, sem qualquer parâmetro, conferindo ao conceito de decoro o conteúdo que bem entender.

[...]

De fato, o jogo político institucional exige certa margem de razoabilidade, a qual é imposta pela Constituição; assim, dizer que a decisão que cassa o mandato parlamentar é uma decisão política não significa afirmar que ela possa ser arbitrária, mas, sim, que ela está, antes de tudo, limitada por ditames constitucionais e infraconstitucionais.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Ementa: Eleitoral. Recurso contra expedição de diploma. Condenação criminal transitada em julgado após a posse do candidato eleito (CF, art.15, III). Perda dos direitos políticos: consequência da existência da coisa julgada. A câmara de vereadores não tem competência para iniciar e decidir sobre a perda de mandato de prefeito eleito. Basta uma comunicação à Câmara de Vereadores, extraída nos autos do processo criminal. Recebida a comunicação, o Presidente da Câmara de vereadores, de imediato, declarará a extinção do mandato do Prefeito, assumindo o cargo o Vice-Prefeito, salvo se, por outro motivo, não possa exercer a função. Não cabe ao Presidente da Câmara de Vereadores outra conduta senão a declaração de extinção do mandato. Recurso extraordinário conhecido em parte e nessa parte provido. (RE n 225.019 – GO. Rel. Min. Nelson Jobim. Tribunal Pleno. v.u. Julgado em 08.09.1999. DJ, 22 nov 1999)

<sup>67</sup> MEIRELLES, **Direito Municipal Brasileiro**, p. 643.

<sup>68</sup> SOARES, **Do processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro**, p. 60.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 55.

Respeitadas estas premissas o conceito de decoro muda conforme o tempo e o local em que se aplica, tornando-o um conceito jurídico fluído, de natureza sócio-histórica <sup>70</sup>. Miguel Reale se aproxima muito do consenso da doutrina e dos juristas quando diz:

“No fundo, falta de decoro parlamentar é falta de decência no comportamento pessoal, capaz de desmerecer a Casa dos representantes (incontinência de conduta, embriaguez etc.) e falta de respeito e dignidade do Poder Legislativo, de modo a expô-lo a críticas infundadas, injustas e irremediáveis, de forma inconveniente”.<sup>71</sup>

Portanto, desde comportamento até ética, o decoro parlamentar, apesar de variável com o tempo histórico em que é considerado, tem como base a manutenção do respeito da Casa Legislativa a qual o parlamentar representa.

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>71</sup> REALE, Miguel, **Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo.**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969, p. 89.

#### 4. DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A palavra processo remete à forma, instrumento, modo de proceder. Pode-se entender o processo de forma ampla, englobando os instrumentos utilizados pelos três Poderes do Estado — Judiciário, Legislativo e Executivo — para alcançar seus objetivos. Cada um desses Poderes, com funções distintas, utiliza um processo próprio, cuja origem está na própria Constituição. A Constituição estabelece regras essenciais de competência e forma, cria os órgãos responsáveis, define suas atribuições, confere prerrogativas e impõe obrigações, tudo visando garantir a independência e o equilíbrio no exercício das funções institucionais, ao mesmo tempo em que assegura o respeito aos direitos individuais, também garantidos por ela.<sup>72</sup>

Existem duas modalidades de processos, segundo Di Pietro: os processos de criação da lei e os de aplicação da lei.<sup>73</sup> Os primeiros são os processos legislativos, os quais os parlamentares possuem grande responsabilidade. Já o segundo tipo de processo engloba os processos judiciais e os administrativos, cujas diferenças serão tratadas com mais detalhes ainda neste capítulo.

O termo Processo Administrativo é lido com significados diversos dependendo do contexto: “a) conjunto de papéis e documentos organizados numa pasta; b) sinônimo de processo disciplinar (art. 41, § 1º, CF); c) conjunto de atos coordenados para a solução de uma controvérsia, assegurada ampla defesa; d) série de atos preparatórios de uma decisão final.”<sup>74</sup>

Neste contexto, muitas vezes processo e procedimento administrativos são vistos como sinônimos e é necessário diferenciá-los. Os procedimentos apresentam um conceito muito amplo de “sequências organizadas de ações no exercício das funções administrativas” e compreendem desde organização de estoques e arquivos até a forma que é realizado o atendimento da população em hospitais<sup>75</sup>. Os processos administrativos são mais restritos incluindo apenas os procedimentos que incluem conflitos e acusações. Sintetiza Meirelles:

Processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo; procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual.

O processo, portanto, pode realizar-se por diferentes procedimentos consoante a natureza da questão a decidir e os objetivos da decisão. Observamos, ainda, que não há processos sem procedimento, mas há procedimentos administrativos que não

---

<sup>72</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 36. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023, p. 1703.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 1745.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 1746.

<sup>75</sup> MARRARA, Thiago, **Manual de Direito Administrativo: atos, processos, licitações e contratos**, 4. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023, p. 126.

constituem processo como por exemplo os de licitações e concursos. O que caracteriza o processo é o ordenamento de atos para a solução de uma controvérsia; o que tipifica o procedimento de um processo é o modo específico do ordenamento desses atos. Entretanto, como, na prática administrativa, toda autuação interna recebe a denominação de 'processo', tenha ou não natureza jurisdicional, impõe-se distinguir os processos administrativos propriamente ditos, ou seja, aqueles que encerram um litígio entre a administração e o administrado ou servidor, dos impropriamente ditos, isto é, do simples expediente que tramitam pelos órgãos administrativos, sem qualquer controvérsia entre os interessados. Com esta ressalva, e para evitar divergência terminológica entre a teoria e a prática, continuaremos a chamar de processo administrativo o que, no rigor da doutrina, seria procedimento administrativo<sup>76</sup>.

A definição de processo administrativo como subcategoria de procedimento, para Marrara, é oriunda da leitura do art. 5º, inciso LV da Constituição Federal. Neste artigo o constituinte assegura aos litigantes e acusados no geral os direitos de contraditório e ampla defesa não só em processos sancionadores ou punitivos, mas também em processos diante da Administração Pública. Por isso, sobre o processo administrativo recaem as garantias constitucionais impondo que, quando há acusado ou conflito de interesse, se trate os procedimentos como processos administrativos, com suas fases e garantias inerentes aos processos.

Todos os processos que envolvem a resolução de controvérsias ou que resultem em decisões por parte da Administração passam, no mínimo, por quatro fases: instauração, instrução, defesa e decisão. A Lei nº 9.784, de 29-1-99, alterada pelas Leis nº 11.417, de 19-12-06, 12.008, de 29-7-09, e 14.210, de 30-9-21, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, embora não imponha um procedimento rígido a ser seguido em todos os processos administrativos, estabelece normas relacionadas a essas quatro fases, além de disposições sobre recursos.<sup>77</sup>

Os Estados e Municípios têm competência para legislar sobre a seus processos administrativos, pois, segundo Marrara<sup>78</sup>, o artigo 22, inciso I da Constituição Federal atribui à União a competência privativa para legislar sobre direito processual, sendo a interpretação consolidada de que se aplica somente aos processos judiciais. Considera-se desta forma pois o processo administrativo é essencial na realização prática da autonomia federativa, não cabendo à União, de modo geral, regular os processos empregados pelas Administrações.

A lei federal terá, portanto, além de seu caráter principiológico a respeito dos direitos do cidadão perante a Administração Pública, aplicação subsidiária, da mesma forma que ocorre

---

<sup>76</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 592.

<sup>77</sup> DI PIETRO, **Direito Administrativo**, p. 1708.

<sup>78</sup> MARRARA, **Manual de Direito Administrativo: atos, processos, licitações e contratos**, p. 137.

com relação às leis federais sobre procedimentos específicos <sup>79</sup>. Normas que disciplinam processos específicos também prevalecem sobre as normas da Lei 9.784/99, sempre resguardando os princípios constitucionais. Apesar disso, excepcionalmente é possível que o Congresso tenha competência para editar normas nacionais, em matérias previstas constitucionalmente.

Obstante ao entendimento consolidado de que o processo administrativo é assunto de competência local, preservando a autonomia, desde os anos 2000, com a edição da Lei 9.784/99, é possível notar uma tendência à “nacionalização”, como preceitua Marrara<sup>80</sup> Surgem cada vez mais leis unificando institutos processuais da Administração em conjunto com um número crescente de jurisprudências dos Tribunais Superiores, principalmente STJ e STF neste sentido.

As decisões e discussões se baseiam majoritariamente no princípio da igualdade no tratamento dos cidadãos e, conseqüentemente, na consolidação de maior segurança jurídica nos processos administrativos. Um exemplo desta tendência foi o julgamento da ADI nº6.019 em que o STF julgou que o prazo quinquenal de decadência do poder anulatório da Lei de Processo Administrativo (LPA) paulista (Lei nº 10.177/1998) deveria ser deixado de lado em detrimento do prazo previsto no art. 54 da LPA federal (9784/99).

Importante salientar que apesar de a função administrativa recair principalmente sobre o Poder Executivo, os outros poderes também exercem funções administrativas, como é o caso dos processos de cassação realizados no âmbito do Poder Legislativo. Nestes casos, quando há litigante ou acusado, todas as garantias processuais devem ser respeitadas antes de tomada uma decisão administrativa. É sobre estes princípios do processo administrativo e as modalidades de processo administrativo que este capítulo abordará.

#### 4.1 Princípios do processo administrativo

O processo administrativo e o processo judicial têm princípios em comum, que caracterizam a teoria geral do processo e são eles: **publicidade, ampla defesa, contraditório, impulso oficial, segurança jurídica, motivação, obediência à forma e aos procedimentos estabelecidos em lei** <sup>81</sup>. Os princípios específicos do processo administrativo são: **oficialidade, gratuidade** e atipicidade. <sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> DI PIETRO, **Direito Administrativo**, p. 1715.

<sup>80</sup> MARRARA, **Manual de Direito Administrativo: atos, processos, licitações e contratos**, p. 138.

<sup>81</sup> DI PIETRO, **Direito Administrativo**, p. 1722.

<sup>82</sup> *Ibid.*

A LPA (Lei 9.784/99) dispõe como princípios no artigo 2º *caput*: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Como consequência, ainda que implicitamente, a lei estabelece os princípios da impessoalidade e da participação do administrado nos atos do processo <sup>83</sup>. Falaremos brevemente sobre eles para que possa se compreender os princípios que conduzem um processo de cassação, foco desta discussão. Ainda há alguns preceitos referentes à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-lei nº 4.657, de 4-9-42, com as alterações introduzidas pela Lei nº 1.655, de 25-4-18).

O princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da CF) ou princípio da transparência processual é muito presente no processo administrativo pois estes tratam de interesses públicos. Por esse motivo, é necessário que os cidadãos interessados tenham acesso às informações, para que exerçam seus direitos e tenham controle sobre as práticas estatais. A redemocratização fez com que fosse constitucionalizado e temos diversas legislações que valorizam tais como: Lei de Licitações de Contratos; Lei do Habeas Data (Lei nº 9.507/1997); Lei de Transparência (Lei Complementar nº 131/2009); e, Lei de Acesso À Informação<sup>84</sup>. Nas hipóteses previstas na Constituição é possível que haja sigilo excepcionalmente por questões de segurança do Estado (CF, art. 5º, XXXIII) ou quando a defesa da intimidade ou interesse social o exigir (CF, art. 5º, LX).

Outro princípio constitucionalmente reconhecido no Artigo 5º, inciso LV da CF é o da ampla defesa. No texto “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” o legislador inovou na inclusão expressa deste princípio nos processos administrativos <sup>85</sup>. Ainda, no artigo 41, §1º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a Constituição assegura novamente a ampla defesa em relação às possibilidades de perda do cargo de servidores públicos. A LPA federal também em seu segundo artigo inclui a ampla defesa e o contraditório entre os princípios a que se sujeita a Administração Pública.

Afinal, este princípio é o que preceitua que os litigantes ou acusados tem direito pleno à defesa nos processos, sejam eles judiciais ou administrativos, independentemente da existência ou não de normas específicas na legislação infralegal.<sup>86</sup> Existem situações específicas, como dispõe o art. 45 da LPA federal em que a Administração Pública, para afastar

---

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> MARRARA, **Manual de Direito Administrativo: atos, processos, licitações e contratos**, p. 155–157.

<sup>85</sup> MARRARA, **Manual de Direito Administrativo: atos, processos, licitações e contratos**.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 148.

risco iminente de prejuízo ao resultado do processo ou interesses públicos relacionados ao processo tomará uma decisão emergencial antes da manifestação dos interessados.

O princípio do contraditório aparece no texto constitucional junto do princípio da ampla defesa, pois para que haja defesa é inerente a necessidade de resposta na bilateralidade do processo. Para que a resposta seja possível, portanto, é necessário que os interessados tenham ciência de toda ação tomada no curso do processo administrativo. Alguns dos direitos decorrentes deste princípio no processo administrativo são: direito à citação, direito à intimação destacando prazo razoável para que os interessados se manifestem, direito de acompanhamento das provas, direito de acesso constante aos autos e direito à motivação das decisões com apresentação clara dos fundamentos dela.

Por garantia de defesa deve-se entender não só a observância do rito adequado como a científica são do processo ao interessado a oportunidade para contestar a acusação para produzir prova de seu direito, acompanhar os atos da instrução e utilizar-se dos recursos cabíveis. [...] Processo administrativo sem oportunidade de defesa ou com defesa cerceada é nulo, conforme tem decidido reiteradamente nossos tribunais judiciais, confirmando a aplicabilidade do princípio constitucional do devido processo legal, ou, mais especificamente, da garantia de defesa <sup>87</sup>.

Além de atender o princípio do contraditório, a “indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão”, como determinado pelo artigo 2º, parágrafo único, VII da LPA federal apresenta o princípio da motivação, junto do artigo 50 que dispõe que “Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos”.

O impulso oficial, ou princípio da oficialidade no processo administrativo, segundo Hely Lopes Meirelles, “atribui sempre a movimentação do processo administrativo à Administração, ainda que instaurado por provocação do particular”<sup>88</sup>. No processo judicial, só existe depois que se inicia a relação processual, mas no âmbito administrativo garante que a Administração Pública possa agir *ex officio*, por iniciativa própria, para instaurar processos, instruir os processos e para revisar suas decisões<sup>89</sup>.

Por força do princípio constitucional da segurança jurídica, temos no direito administrativo o princípio da boa-fé e proteção da confiança. A boa-fé compreende limitações e benefícios, tanto à Administração quanto aos interessados, com o intuito de promover a honestidade dos atores do processo. A proteção da confiança “se traduz em deveres de tutela da crença legitimamente criada pelos interessados na atuação legítima, isonômica e moral da

---

<sup>87</sup> MEIRELLES, **Direito Administrativo Brasileiro**, p. 595.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 593.

<sup>89</sup> DI PIETRO, **Direito Administrativo**, p. 1725.

Administração Pública”<sup>90</sup>. A LPA federal valorizou em diversos artigos este princípio, deixando evidente logo no art. 2º, parágrafo único, inciso IV que a atuação processual deve ser guiada por “padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”.

Na prática do processo administrativo, segundo Marrara, vemos a aplicação deste princípios por exemplo: na necessidade de respeito à jurisprudência administrativa e às orientações gerais; a vedação da aplicação retroativa de nova interpretação administrativa ou vinculação à coisa julgada administrativa; a revisão de sanções administrativas, ou o seja, o direito de revisão caso haja fatos novos que demonstrem que punição está inadequada; e, a decadência do poder anulatório de atos administrativos benéficos.

A obediência à forma e aos procedimentos dispostos em lei é um requisito tanto do processo judicial quanto do administrativo, entretanto neste existe uma flexibilidade em relação à formalidades excessivas, sendo chamado no processo administrativo de princípio do formalismo mitigado ou informalismo. Conforme Meirelles, “bastam as formalidades estritamente necessária à obtenção da certeza jurídica e à segurança procedimental”<sup>91</sup>, de modo à permitir que o próprio interessado tenha condições de fazer sua defesa.

Todavia, não significa que os processos administrativos não sejam formais. Quando há lei estabelecendo regras e formalidades específicas estas devem ser seguidas sob pena de nulidade. Nesse sentido:

A necessidade de maior formalismo existe nos processos que envolvem interesses dos particulares, como é o caso dos processos de licitação, disciplinar e tributário. Nesses casos, confrontam-se, de um lado, o interesse público, a exigir formas mais simples e rápidas para a solução dos processos, e, de outro, o interesse particular, que requer formas mais rígidas, para evitar o arbítrio e a ofensa a seus direitos individuais.<sup>92</sup>

Por esse motivo, há normas legais com procedimentos específicos, como é o caso do processo de cassação de vereadores que deve seguir o rito previsto no Decreto Lei 201/67, na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno da Câmara. Ainda com leis específicas, a rigidez do princípio só se mantém no que está expresso no artigo 2º, incisos VIII e IX da LPA nacional, que exige “observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados” e a “adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados”.

---

<sup>90</sup> MARRARA, **Manual de Direito Administrativo: atos, processos, licitações e contratos**, p. 166.

<sup>91</sup> MEIRELLES, **Direito Administrativo Brasileiro**, p. 594.

<sup>92</sup> DI PIETRO, **Direito Administrativo**, p. 1726.

O Estatuto Paulista (Lei nº 10.261 de 28-10-68 com redação dada pela Lei Complementar nº942, de 6-6-03) segue neste sentido “estabelecer que não será declarada nulidade de nenhum ato processual que não houver influído na apuração da verdade substancial ou, diretamente, na decisão do processo ou da sindicância”<sup>93</sup>.

O princípio da gratuidade próprio do processo administrativo é intrinsecamente relacionado aos princípios da ampla defesa e do contraditório pois eles não seriam possíveis caso os órgãos públicos pudessem impor barreiras financeiras à defesa dos interessados. Ainda como analisa Marrara, caso não existisse, poderia acarretar “discriminação ilegítima de posições jurídicas entre ricos e pobres em direção à elitização do processo administrativo e à ‘camarotização’ dos direitos.”<sup>94</sup>. Este princípio é expresso na LPA federal no art. 2º, parágrafo único, XI e no art. 56 §2º nos quais, consecutivamente, proíbe a cobrança de despesas processuais ressalvadas as hipóteses previstas em lei e estabelece que a interposição de recurso administrativo independe de caução, sendo esta última sem ressalvas conforme Súmula Vinculante 21, de 2009, sugerida pela Ministra Ellen Gracie com base na decisão do RE 388.359/PE.

As cauções não se confundem com a cobrança de preços relativos a despesas processuais, nem com taxas, que são uma modalidade tributária destinada a financiar o exercício do poder de polícia ou a manutenção de serviços públicos por meio de processos administrativos. A exigência de pagamento de taxas para processos relacionados à concessão de atos liberatórios, como licenças para condução de veículos, licenças ambientais ou urbanísticas, entre outros atos administrativos dessa natureza, continua sendo plenamente válida, desde que observados os princípios do direito tributário. Essa lógica se aplica também às taxas cobradas pela prestação de serviços públicos divisíveis, como abastecimento de água e coleta de esgoto domiciliar<sup>95</sup>.

O princípio da isonomia, decorrente do princípio constitucional da impessoalidade é uma garantia implícita no ordenamento jurídico e essencial para assegurar que o julgamento seja justo e desprovido de influências indevidas. Importante compreender que em muitas situações a Administração Pública, pela natureza bipartite de alguns processos administrativos, seja ao mesmo tempo julgador e esteja posicionado do outro lado do particular interessado. Isso

---

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> MARRARA, **Manual de Direito Administrativo: atos, processos, licitações e contratos**, p. 153.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 154.

fundamentalmente gera uma falta de simetria entre as posições que deve ser equilibrada pela Administração Pública com a garantia de atuação isenta na condução e elaboração da decisão<sup>96</sup>.

No processo de cassação concretamente, isso implica por exemplo, que membros da comissão processante e do plenário que tenham vínculo direto com o acusado ou com a denúncia devem se declarar impedidos e que a condução do processo deve ser técnica, sem perseguições políticas ou interesses eleitorais. Marrara reforça:

De acordo com Medauar, são incompatíveis com o princípio as “atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, trocos, nepotismo, favorecimentos diversos...”<sup>38</sup> Para evitar problemas como esse e mitigar riscos à objetividade processual, a LPA federal deu um grande passo ao consagrar normas gerais de impedimento e suspeição [...] <sup>97</sup>

No contexto de processos de cassação é imprescindível tratar de outro princípio do processo administrativo: o da razoabilidade. Devemos observar três requisitos, de maneira ampla, para aplicar este princípio: (i) a adequação, que se verifica quando a medida adotada é capaz de alcançar o objetivo público a que se destina, estabelecendo uma correlação lógica entre o interesse público primário e o conteúdo do ato administrativo; (ii) a necessidade, que impõe a escolha da medida menos restritiva de direitos fundamentais dentre as alternativas disponíveis à Administração Pública no momento da decisão; e (iii) a proporcionalidade em sentido estrito, que exige a demonstração de que os benefícios gerados pela ação superam os prejuízos causados, evidenciando um balanceamento adequado entre os interesses em jogo.

A LPA federal consolida este princípio em todas as fases do processo administrativo em diversos artigos como 2º, parágrafo primeiro, inciso VI e inciso IX; artigo 29, §2º; e o artigo 37. Além dela, com a Emenda Constitucional nº 45, o artigo 5º, inciso LXXVIII dispõe: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. A interpretação da duração razoável deve ser cuidadosa equilibrando que a resposta seja rápida e eficaz ao mesmo tempo que a duração garanta uma condução segura e uma decisão bem-motivada, com tempo para que os interessados e terceiros possam exercer seus direitos<sup>98</sup>. Por último a LINDB, em seu artigo 20, parágrafo único, e artigo 21 também reforça a aplicação deste princípio.

Outro princípio importante para o processo administrativo e deve ser falado em relação à processos de cassação é o princípio da legalidade objetiva, para Meirelles, ou da tipicidade,

<sup>96</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu, **Processo administrativo**, 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 103.

<sup>97</sup> MARRARA, **Manual de Direito Administrativo: atos, processos, licitações e contratos**, p. 164–165.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 173.

como chama Di Pietro. Conceitua Meirelles que “o princípio da legalidade objetiva exige que o processo administrativo seja instaurado com base e para a preservação da lei. [...] Todo o processo administrativo a que embasar-se, portanto, numa norma legal específica para apresentar-se com legalidade objetiva sob pena de invalidade”<sup>99</sup>.

No direito administrativo, portanto é necessário que o ilícito administrativo tenha previsão legal (antijuridicidade) mas nem sempre a tipicidade está presente, como seria necessário no Direito Penal. Di Pietro reconhece “o princípio da tipicidade, no direito administrativo, ainda é aplicado de forma limitada, se comparado com o direito penal”<sup>100</sup>. Isso ocorre, pois, muitas infrações administrativas, ainda que tenham previsão legal, não são expressas com precisão e não possuem modelo definido, como é o caso da quebra de decoro parlamentar. Deste modo, sempre sopesando com razoabilidade as sanções e infrações ficam sujeitas à apreciação da Administração Pública, que deverá considerar caso a caso para decidir.

Segundo Di Pietro:

A grande maioria da doutrina defende, hoje, o princípio da tipicidade na esfera administrativa, como decorrência do princípio da legalidade e aplicação analógica do princípio do direito penal, segundo o qual não existe crime nem pena sem lei que o preveja (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). No entanto, a legislação nem sempre o observa, como ocorre nos exemplos já mencionados dos Estatutos dos Servidores Públicos e na lei de licitações e contratos administrativos.<sup>101</sup>

Por último neste apanhado breve dos princípios do processo administrativo há o princípio da pluralidade de instâncias que decorre do poder de autotutela da Administração Pública e que permite que os próprios atos, quando ilegais, inconvenientes ou inoportunos sejam revistos. O STF reafirma este princípio e poder nas Súmulas nº 346 e 473. A quantidade de instâncias será determinada pela própria estrutura hierárquica do órgão já que cabe à autoridade superior rever os atos dos seus subordinados. Na instância federal, o direito de recorrer é limitado a três instâncias, salvo disposição contrária, conforme artigo 57 da LPA federal.

É possível ainda, diferente do processo civil, trazer a luz do processo novos fatos, argumentos e provas nas instâncias superiores. Além disso, esgotadas ou não as vias administrativas, sempre é válido pontuar que cabe reclamação administrativa ao Supremo Tribunal Federal quando o ato contrariar, negar ou aplicar indevidamente enunciado de súmula vinculante, conforme artigo 103-A, § 3º, da Constituição, regulamentado pela Lei nº 11.417, de

---

<sup>99</sup> MEIRELLES, **Direito Administrativo Brasileiro**, p. 593.

<sup>100</sup> DI PIETRO, **Direito Administrativo**, p. 1733.

<sup>101</sup> *Ibid.*

19-12-06. Esta pode ser uma ferramenta nos processos de cassação, como será abordado com mais detalhes no próximo capítulo, quando o processo for contra o estabelecido na Súmula Vinculante n° 46.

Os princípios analisados neste capítulo são fundamentais para assegurar que os processos administrativos, como o de cassação de vereadores sejam conduzidos com justiça, transparência e respeito aos direitos fundamentais. A observância rigorosa desses princípios, garante não apenas a legalidade formal, mas também a legitimidade e a confiança pública nas decisões proferidas pela Administração Pública, de modo geral, e pelas Câmaras Municipais.

## 4.2 Classificação dos processos administrativos

O processo administrativo tem diversas categorizações, pois é o mais rico dos tipos de processo, variando muito dependendo do contexto em que está sendo utilizado. Trataremos da forma de categorização e classificação utilizada por três doutrinadores: Thiago Marrara, Odete Medauar e Hely Lopes Meirelles, diferenciando brevemente os tipos existentes dando ênfase ao tipo ao qual o processo de cassação se enquadra.

Odete Medauar<sup>102</sup> divide os processos em dois grandes tipos: processos administrativos em que há conflito de interesses e os que há acusados, sendo chamados de punitivos ou sancionadores. O primeiro tipo inclui: os processos administrativos de gestão, como licitações ou concursos públicos; os processos administrativos de outorga, como licenciamentos de atividades, registro de marcas e patentes; os processos administrativos de verificação ou determinação, por exemplo, os de prestação de contas; e, os processos administrativos de revisão, tais como os de reclamações. O segundo tipo se divide em: internos, como processos disciplinares que envolvem servidores; e, os externos, que apuram infrações e aplicam sanções a pessoas que são externas a Administração Pública. Nesta categorização o processo de cassação seria um dos tipos de processo administrativo punitivo interno.

Pensando de uma perspectiva mais finalista, levando em conta a decisão final, Thiago Marrara divide em cinco subcategorias. A primeira delas seria a dos processos administrativos punitivos, “que apuram infrações, e em caso de condenação, culminam em sanções”<sup>103</sup> e que podem se dividir por sua vez em contratuais (nos casos de descumprimento de cláusulas contratuais, concessões e PPP, acordos de leniência ou contratos de fornecimento), internos e

---

<sup>102</sup> MEDAUAR, Odete, **A processualidade no Direito Administrativo**, 3° ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 168.

<sup>103</sup> MARRARA, **Manual de Direito Administrativo: atos, processos, licitações e contratos**, p. 132.

externos. A segunda inclui os processos administrativos liberatórios que, como os processos administrativos de outorga para Medauar, tem como resultado licenciamentos, registros de marcas entres outros. A terceira categoria é a dos processos cautelares, que podem ser autônomos ou terem relação com algum outro processo administrativo principal e que tem como finalidade a adoção de medidas de tutela provisória de interesses públicos ou de direitos fundamentais. A quarta categoria seria a dos processos de seleção, tais como licitações, chamamentos, concursos públicos, entre outros que tem como fim uma seleção. Por último, a quinta categoria seria a de processos administrativos de negociação e celebração de acordos administrativos, como por exemplo compromisso de cessação de prática, ajustamento de conduta e acordos de leniência.

A classificação utilizada por Hely Lopes Meirelles discrimina quatro tipos de processos administrativos, vejamos: o primeiro tipo é o processo de expediente que é “denominação imprópria que se dá a toda atuação que tramita pelas repartições públicas por provocação do interessado ou por determinação interna da Administração”<sup>104</sup>, não tem procedimento próprio e não geram, alteram nem suprimem direitos dos atores envolvidos; o segundo tipo é o processo de outorga em que algo é pleiteado perante a Administração, como licenciamento ou autorizações, tem rito próprio e contraditório quando são negados ou opostos; o terceiro tipo é o processo de controle, que também possui rito próprio e verifica e declara situação ou conduta do administrado ou servidor, tais como prestação de contas, lançamento tributário ou consulta fiscal; por último, o processo punitivo em que a Administração Pública investiga se há infração de lei, regulamento ou contrato e impõe penalidades caso seja verificado, se diferenciando do anterior pois aquele não há investigação somente verificação.

Nos processos punitivos diferencia ainda o processo administrativo disciplinar e o processo tributário ou fiscal. O processo administrativo tributário é “todo aquele que se destina à determinação, exigência ou dispensa de crédito fiscal, bem como à fixação do alcance de normas de tributação nos concretos [...] ou imposição de penalidade ao contribuinte.<sup>105</sup>”. Nesta categoria ampla inclui processos administrativos que cabem não só na categoria punitiva, mas em todas, sendo os processos por infração fiscal a forma punitiva dele.

O processo administrativo disciplinar é o que apura e pune os servidores públicos e demais pessoas sujeitas ao regime funcional de algum órgão da Administração, sendo o tipo que mais se aproxima do processo de cassação, apesar deste possuir peculiaridades próprias como veremos no próximo capítulo.

---

<sup>104</sup> MEIRELLES, **Direito Administrativo Brasileiro**, p. 598.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 604.

Apesar das variações de conceituação e classificação conseguimos ter um panorama da grandeza do gênero dos processos administrativos e as diversas possibilidades. Em comum vemos que há processos administrativos mais ou menos burocráticos, consequências mais ou menos impactantes, assim como iniciativas, interessados e interesses diversos. Para prosseguimento do tema, ressaltamos o processo punitivo ou sancionador, categoria a qual o processo político-administrativo de cassação tem maiores semelhanças.

## 5. DO PROCESSO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DE CASSAÇÃO DE MANDATO DE VEREADOR

O processo de cassação de mandato de vereador é considerado pela doutrina um processo de natureza político-administrativa, pois é um processo político que deve seguir os preceitos do processo administrativo. Reforça Tito Costa: “O ato de cassação de mandato, pela Câmara, é um ato político-administrativo, da natureza dos *interna corporis*, sujeito como outro qualquer, à obediência dos estritos ditames da lei, especialmente quanto às formalidades essenciais à sua validade”<sup>106</sup>.

Precisamos, portanto, compreender o poder legislativo, o mandato parlamentar e as particularidades do processo administrativo para abarcar com toda sua especificidade este processo de tamanha importância. A perda de um mandato eletivo, como já abordado, deve ser uma medida excepcional preservando a escolha democrática e representatividade imbuída ao mandatário.

Faremos considerações gerais acerca do processo, traçando brevemente seu histórico, falaremos do rito, em especial o disposto no Decreto Lei 201/67, assim como as divergências e lacunas desta lei e por fim abordaremos a forma que este letramento legal se posiciona em relação às legislações municipais que versam sobre o tema em suas localidades.

### 5.1 Considerações gerais sobre o processo de cassação

A preocupação com o manuseio e administração das coisas públicas remonta ao Direito Romano, existindo o crime de peculato antes mesmo da existência de moeda.<sup>107</sup> O peculato aparece na legislação brasileira desde o Código de 1830 entre os crimes contra o tesouro público. O combate à corrupção e à utilização indevida da administração pública para causa estranha ao interesse público, de modo amplo, se mantém na pauta do dia até a atualidade.

A previsão de cassação de mandato é um reflexo dessa preocupação, buscando trazer consequências para os mandatários que utilizarem de modo indevido seu cargo, ou seja, aos que não cumprirem com a responsabilidade de seu cargo. A lei dispõe, portanto, sobre a responsabilidade dos mandatários, sendo o foco deste trabalho tratar sobre os vereadores.

---

<sup>106</sup> COSTA, **Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores**, p. 150.

<sup>107</sup> FERREIRA, Wolgran Junqueira, **Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores**, 2°. São Paulo: EDIPRO, 1992, p. 11.

Atualmente a legislação que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores é o Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967.

Antes deste texto legal, as hipóteses de perda de mandato dos Prefeitos e Vereadores não estavam reunidas, tampouco o rito processual. Existia a Lei nº 3528/59, que apenas definia os crimes de responsabilidade dos Prefeitos, não mencionando sequer quais os comportamentos, ou, responsabilidades político-administrativas, desejáveis, nem sobre a extinção do mandato dos Prefeitos.

Em relação ao processo, esta Lei determinava que fosse aplicada a Lei federal 1.079, de 10.04.1950, que define os crimes de responsabilidade do presidente da República, Governadores, Ministros etc. e regula o processo de julgamento do crime de responsabilidade destes até hoje. Conforme Tito Costa, “para aplicação dessa lei havia, no entanto, necessidade de prévia manifestação da Câmara de Vereadores, através do impeachment”<sup>108</sup>, o que não se mantém na atual legislação. Sobre isso, conclui:

Não resta nenhuma dúvida que, com o *Impeachment*, objetiva-se o afastamento provisório da autoridade política, pelo órgão político correspondente (as assembleias populares), a fim de, preservados o cargo e as funções políticas que lhe são inerentes, possa responder criminalmente pelas faltas cometidas, perante o Poder Judiciário. Isso não ocorre mais, em relação aos Prefeitos, depois do advento do Dec.-lei 201/67, o que nos leva a concluir pelo desaparecimento do instituto do *Impeachment* no que diz respeito com esses agentes municipais.<sup>109</sup>

Em relação aos mandatos legislativos municipais a lei existente era a Lei Federal 211, de 07.01.1948 que apenas dispunha sobre os casos de extinção de mandatos legislativos no geral, atingindo também os vereadores. Portanto com o advento do Decreto Lei 201/67 a legislação foi unificada em relação a Prefeitos e Vereadores, instituiu as responsabilidades e possibilidades de perda de mandato (cassação ou extinção) de ambos, como será pormenorizado a seguir.

## 5.2 O Decreto-Lei 201/67

O Decreto-Lei 201/67 estabelece a responsabilidade e regula as possibilidades de perda de mandato dos Vereadores e Prefeitos. No caso de outros membros do Poder Legislativo ou Executivo este decreto não se aplica, cabendo a Lei nº 1.079/50 nos casos de crimes de responsabilidade cometido por estes.

---

<sup>108</sup> COSTA, **Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores**, p. 25.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 34.

A perda do mandato pode ocorrer por mera declaração de extinção do mandato ou por cassação, que depende de processo administrativo. As hipóteses de extinção do mandato de Prefeito estão dispostas no artigo 6º e as do Vereador, como já descritas anteriormente, constam no artigo 8º, ambos do Decreto-Lei 201/67.

No caso dos Prefeitos o Decreto trata sobre os crimes de responsabilidade que pode incorrer, assim como as infrações político-administrativas, que podem ser cometidas também pelos Vereadores no curso do mandato. Os crimes de responsabilidade dos Prefeitos são definidos pelo artigo 1º do Dec.-Lei nº 201/67 e são julgados pelo Poder Judiciário, observando o rito comum estabelecido pelo Código de Processo Penal, salvaguardadas as alterações que o Decreto traz nos incisos I a III, do artigo 2º.

As infrações político-administrativas, no caso do chefe do executivo municipal, estão previstas no artigo 4º do Dec.-Lei 201/67 e seguem o rito previsto no artigo 5º do referido diploma legal. A condução do processo e do julgamento compete à Câmara Municipal. Quando cometidas pelos Vereadores o processo deve seguir no que couber o rito disposto no artigo 5º e as hipóteses estão dispostas no Artigo 7º da mesma norma.

Aos representantes legislativos municipais não são imputáveis os crimes de responsabilidade, já que somente o Prefeito pode ser sujeito ativo destes crimes. É válido diferenciar, portanto, as infrações político-administrativas e os crimes de responsabilidade que por vezes são confundidos. Tito COSTA resume: “*Infrações político-administrativas* são as que resultam de procedimento contrário à lei, praticadas por agente político, ou quem lhe faça legitimamente as vezes, e relativas a específicos assuntos da administração.”<sup>110</sup>. Confirma CASTRO:

[...], os crimes de responsabilidade elencados no artigo 1º são crimes comuns, já falamos. As ‘infrações político-administrativas, tipificadas no artigo 4º, é que poderiam ser denominadas, na tradição do direito brasileiro, crime de responsabilidade.<sup>111</sup>

Segundo Decreto-Lei 201/67, artigo 7º, as infrações político-administrativas são: (I) praticar atos de corrupção ou improbidade administrativa utilizando-se do mandato, (II) fixar residência fora do município ou (III) proceder de modo incompatível com a dignidade da Câmara ou na sua conduta pública faltar com o decoro. Nestes casos o parlamentar está sujeito à cassação do mandato.

---

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 150.

<sup>111</sup> CASTRO, José Nilo de **A Defesa dos Prefeitos e Vereadores em face do Decreto-Lei nº 201/67**, 4º. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 39.

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.<sup>112</sup>

A instauração do processo se dá com o recebimento de denúncia escrita, feita por eleitor, ou seja, cidadão no pleno gozo de seus direitos civis e políticos. Ela deve ser “redigida de forma a permitir o ajustamento dos fatos à lei e, assim, possibilitar ao acusado a elaboração de sua defesa”<sup>113</sup>, constando, portanto, os motivos da denúncia e indicando as provas que dispõe ou que terá acesso no decorrer do processo para corroborar sua tese de que o vereador feriu o disposto no Decreto.

Cabe destacar que a doutrina não tem consenso a respeito da residência do cidadão que oferece a denúncia. Hely Lopes Meirelles defende que, conforme Wolgran Junqueira Ferreira, o poder de fiscalizar e denunciar os governantes se funda com o direito político de escolher o governante, sendo assim só poderia um vereador ou prefeito denunciado por cidadão do município pelo qual foram eleitos.<sup>114</sup>

Posição com a qual, respeitosamente, temos maior concordância em razão da aderência entre o domicílio do postulante e o agente público denunciado.

Por outro lado, José Nilo de Castro<sup>115</sup> se atém à letra da lei, que no caso do Decreto Lei somente dispõe que o denunciante tenha que ser eleitor, sem a restrição de qual local. Ainda que sem consenso esta interpretação tem sustentação com jurisprudência. Vejamos:

EMENTA: AGRAVO INTERNO - MANDADO DE SEGURANÇA - CASSAÇÃO DE PREFEITO - DECRETO-LEI Nº 201/67 - REQUISITOS PREENCHIDOS - PROCESSO ESCORREITO - MEDIDA LIMINAR INDEFERIDA. - O Decreto-Lei nº 201/67 que regulamenta o processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, prevê a possibilidade de denúncia escrita por qualquer eleitor, sendo que o título de eleitor é prova suficiente para comprovar esse requisito - Não demonstrada qualquer mácula no processo de cassação, que seguiu o rito previsto no artigo 5º, do Decreto-Lei nº 201/67, o indeferimento da medida liminar é medida que se impõe. (TJ-MG - AGT: 12805382720238130000, Relator: Des.(a) Juliana Campos Horta, Data de Julgamento: 16/08/2023, 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 16/08/2023)<sup>116</sup>

É possível, ainda, que Vereador ofereça a denúncia, ficando impedido de participar das votações e de integrar a Comissão Processante. Esta disposição do inciso I, não impede o

<sup>112</sup> COSTA, **Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores**, p. 151.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 246–247.

<sup>114</sup> FERREIRA, **Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores**, p. 150.

<sup>115</sup> CASTRO, **A Defesa dos Prefeitos e Vereadores em face do Decreto-Lei nº 201/67**, p. 205.

<sup>116</sup> <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/1933543393>

parlamentar de participar de qualquer um dos atos de acusação no decorrer do processo. Nesse caso, o primeiro inciso do diploma legal em discussão, determina que o suplente do Vereador deva ser convocado para votar, não podendo participar da Comissão Processante.

José Nilo de Castro entende que esta parte do dispositivo contraria a Constituição Federal, que dispõe no art. 56, §1º que o suplente somente será convocado nos casos de vaga (por cassação ou extinção do mandato), investidura em função prevista no artigo ou licença superior a 120 dias. Além disso, a matéria de suplência é matéria constitucional, que se aplica aos Municípios, conforme art. 29, *caput*, CF.

A jurisprudência aplica entendimento diverso, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no julgamento do MS nº 1.0000.07.454319-0/000, no qual foi Relator o Desembargador Edilson Fernandes, publicado no DOU em 12/02/2008: Em se tratando de processo de cassação de mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações político-administrativas, existindo hipótese de impedimento de qualquer Vereador de participar da votação para recebimento da denúncia, deve ser convocado o respectivo suplente, condição sem a qual a deliberação não poderia ocorrer, pena de verificar a nulidade do procedimento.

Quanto ao Vereador denunciado, em tese, como integrante da Câmara Municipal, participaria com seu voto da sessão de julgamento, no entanto, assim como o Vereador denunciante é considerado como impedido, com a mesma razão a jurisprudência entende que os Vereadores denunciados devem ser igualmente impedidos, dado que demonstram interesse direto no resultado do julgamento, afastando a necessária imparcialidade.

APELAÇÃO – ANULATÓRIA - CASSAÇÃO DE MANDATO – VEREADOR – Pretensão do Autor à anulação do Decreto Legislativo que determinou a cassação do mandato, bem como à sua reintegração ao cargo – Separação dos Poderes – Intervenção jurisdicional em procedimentos administrativo-políticos somente é legítima nas hipóteses de violação direta à Constituição - Ilicitude da incursão, pelo Poder Judiciário, no mérito da decisão do Poder Legislativo - Impedimento do Vereador denunciado – Possibilidade – Interesse no julgamento - Previsão legal de impedimento do Vereador denunciante – Licitude da participação de Vereador suplente em sessão – Efetiva realização de votações nominais – Licitude da votação dos projetos de Decretos Legislativos sobre a cassação dos mandatos – Ausência de vício por falta de intimações – Análise da justa causa para condenação e de matérias de mérito que cabem exclusivamente ao Poder Legislativo – Sentença de improcedência mantida – Apelação desprovida.<sup>117</sup>.

Embora não haja previsão expressa de que o vereador denunciado, que também se vê impedido de votar, será substituído pelo seu suplente nas votações, a interpretação

---

<sup>117</sup> TJ-SP - Apelação Cível: 1006270-12.2022.8.26.0597 Sertãozinho, Relator: Ana Liarte, Data de Julgamento: 17/06/2024, 4ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/06/2024

jurisprudencial é exatamente neste sentido, como se apura da jurisprudência do STJ quando se manifestou sobre questões relativas ao quórum para cassação do vereador.

Nesse sentido destaco o teor do voto proferido pelo Min. Castro Meira no REsp n. 784.945/MG:

Todavia, esta não é a melhor inteligência do art. 5º, VI, do Decreto-Lei nº 201/67, o qual exige o voto de pelo menos 2/3 dos componentes da Câmara Municipal, não dos membros remanescentes após a exclusão daqueles impedidos de participar do escrutínio, de forma que não é admissível o cálculo da fração mínima nos moldes consignados no acórdão recorrido.

Nessa hipótese, o inciso I do próprio dispositivo legal em tela determina que "será convocado o suplente do Vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão processante", o que, a toda evidência, desautoriza a redução da base numérica da qual se calculará o quórum mínimo de votação.<sup>118</sup>

No referido voto, o relator citou o entendimento proferido no REsp n. 406.907/MG, de relatoria do Ministro Garcia Vieira, que também interpreta a questão no sentido da participação dos suplentes daqueles impedidos de votar, seja o denunciante ou denunciado:

De outra parte, no próprio art. 5º do Decreto-Lei 201/67, o seu inciso I, ao tratar de denúncia, in fine, estabelece que "será convocado o suplente do vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão Processante".

Wolgran Junqueira Ferreira, em seus comentários ao referido decreto-lei, ressalta, com propriedade:

'Pelo fato de o vereador não poder votar sobre a denúncia apresentada e nem participar da comissão processante e para que não haja redução do número de vereadores, o suplente que, também, não poderá integrar a Comissão processante, poderá votar sobre a denúncia.' (Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, 5ª ed., pg. 162).<sup>119</sup>

Outra lacuna a respeito deste dispositivo legal é se o vereador denunciante é impedido de votar somente no recebimento da denúncia ou também no julgamento dela. Apesar da falta de previsão expressa, entende-se que não faz sentido, em respeito ao princípio da imparcialidade, que o denunciante, ora interessado, não possa votar no recebimento, mas possa na determinação final do mérito da questão, que ele mesmo apresentou. Nesse sentido, Wolgran Junqueira FERREIRA, confirma sustentando que o suplente vota na sessão de julgamento assim como o fez na sessão de recebimento.<sup>120</sup>

<sup>118</sup> REsp n. 784.945/MG, relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 23/9/2008, DJe de 23/10/2008.

<sup>119</sup> REsp n. 406.907/MG, relator Ministro Garcia Vieira, Primeira Turma, julgado em 11/06/2002, DJ de 01/07/2002, p. 252

<sup>120</sup> FERREIRA, **Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores**, p. 145.

Desta forma, sendo denunciante e denunciado impedidos de votar no processo de cassação em que estejam envolvidos, obviamente, o princípio a ser aplicado é o mesmo, com a convocação do suplente, que não poderá, entretanto, fazer parte da comissão processante.

Há uma terceira possibilidade prevista no DL 201/67 sobre o denunciante, quando o Presidente da Câmara oferece a denúncia. A norma dispõe que este deve passar a Presidência ao seu substituto legal, ou seja, ao Vice-presidente, para a condução de todos os atos do processo e que ele só pode votar caso seja necessário para completar o *quórum*. Tito COSTA aponta uma divergência em relação ao tópico, como discorre:

Com efeito, se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar e de integrar a Comissão Processante. Seu voto será substituído pelo do suplente convocado. Se, no entanto, o denunciante for o Presidente da Câmara, transferirá a presidência para seu substituto, para a prática dos atos do processo, mas poderá votar para completar o *quorum* de julgamento. Será, nessa hipótese, acusador e julgador, ao mesmo tempo, o que não se concebe, por isso que se trata de posições conflitantes. Entendemos que a garantia constitucional da ampla defesa envolve, necessariamente, o direito a uma consideração motivada e ponderada acerca dos argumentos expendidos pelo acusado, em sua defesa, e em seu favor. Ora, essa consideração relativamente à defesa será absolutamente impossível se o julgador for o denunciante. Sua posição acusadora coloca-o em lugar de parte contrária, de titular de uma pretensão oposta à do denunciado: a pretensão punitiva. E o procedimento do art. 5º visa, justamente, a compor um conflito de interesse que se qualifica por uma pretensão punitiva resistida pelo acusado.<sup>121</sup>

Após recebida a denúncia, o inciso II determina que o Presidente da Câmara, salvo quando este for denunciante, determinará a leitura da denúncia na primeira sessão ordinária subsequente e consultará o Plenário sobre o recebimento. Não cabe interpretação na disposição sobre a consulta à Câmara, sendo obrigado o Presidente a fazê-lo, ainda que considere a denúncia inepta.

O mesmo inciso dispõe que o *quórum* para o recebimento da denúncia será considerado aprovado pelo voto da maioria dos presentes. Aqui identifica-se uma divergência na prática. A doutrina entende que o *quórum* deve ser de maioria qualificada, ou seja, 2/3 do número total de membros, considerando inclusive os ausentes. Trata-se de aplicação do art. 52, parágrafo único, e art. 86, ambos da Constituição Federal. Este entendimento se verifica em respeito ao princípio da simetria com o centro, já que o modelo federal deve ser compulsoriamente ser respeitado pelos Estados e Municípios; e o princípio do equilíbrio federativo e da separação de poderes, dado que se trata de matéria constitucional e não

---

<sup>121</sup> COSTA, **Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores**, p. 246.

processual.<sup>122</sup> O STF tem como postulado reconhecido a necessidade de observância deste princípio.<sup>123</sup>

Na mesma sessão, deve ser formada a Comissão Processante, que deve ser composta por três vereadores sorteados dentre os desimpedidos. Apesar de não constar no texto do DL 201/67 é necessário que o sorteio seja feito respeitando a proporção da representação partidária, como disposto na Constituição (art. 58, §1º) e obedecendo o princípio da impessoalidade (art. 37, *caput*, CF)<sup>124</sup>. Da mesma forma entende o Tribunal de Justiça de São Paulo (Revista de Jurisprudência n.44 p, 132) e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que decidiu na Apelação Cível nº 168.252-5/00, publicada no DOU em 03/05/2000:

A composição de comissão processante de denúncia contra Prefeito Municipal deve obedecer ao critério de proporcionalidade entre as bancadas dos partidos, pois, nessa matéria, há que se manter uma simetria com as normas insertas na Constituição Federal de 1988.<sup>125</sup>

Logo após o sorteio, os membros da Comissão devem escolher entre si quem será o Presidente e o Relator, não havendo nenhuma ressalva ao Presidente da Câmara de acumular as funções, caso componha a Comissão Processante.

Formada a Comissão processante, dá-se início a fase de instrução do processo, e o inciso III do DL 201/67 prevê prazo de cinco dias para que inicie os trabalhos. O primeiro ato deve ser a notificação do denunciado, enviando a cópia da denúncia junto dos documentos, para que apresente sua defesa no prazo de dez dias. A notificação pode ser feita por meio de carta ou ofício e precisa ser feita pessoalmente, já que é uma exigência que o denunciado assine comprovante de recebimento.

Na hipótese de recusa da assinatura ou do recebimento da notificação, tal fato deve ser detalhado no processo pelo funcionário designado para a notificação e entrega dos documentos. Outra possibilidade em que o denunciado não esteja em sua cidade é fazer a notificação por edital, publicando duas vezes no Diário Oficial do Município ou do Estado (caso não haja órgão oficial no município), com intervalo de três dias entre elas.

O denunciado dentro do prazo estabelecido pode apresentar sua própria defesa ou constituir regularmente procurador, ou seja, advogado. Deverá neste momento também indicar as provas com as quais pretende se defender das acusações, no máximo dez testemunhas e os

---

<sup>122</sup> CASTRO, **A Defesa dos Prefeitos e Vereadores em face do Decreto-Lei nº 201/67**, p. 112–115 e 238.

<sup>123</sup> ADIn n. 678, RDA 192/108 e RDA 199/173.

<sup>124</sup> CASTRO, **A Defesa dos Prefeitos e Vereadores em face do Decreto-Lei nº 201/67**, p. 207–208.

<sup>125</sup> Ap. Cível n. 168.252-5/00 TJ/MG, relator Desembargador Páris Peixoto Pena, julgado em 02/05/2000, DOU 03/05/2000.

requerimentos de produção de provas. No caso de revelia, o Presidente da Comissão tem o dever de nomear um defensor dativo, garantindo a defesa e evitando eventual alegação de nulidade <sup>126</sup>.

Findo o prazo para a defesa prévia a Comissão, com ou sem apresentação da defesa, tem cinco dias para emitir parecer opinando pela continuidade ou pelo arquivamento da denúncia, que deve ser submetido ao Plenário. Neste documento precisam analisar os argumentos e as provas apresentadas pelas partes, de modo a possibilitar aos outros Vereadores uma decisão embasada e o mais isenta possível de acordo com os fatos<sup>127</sup>.

O *quórum* na aprovação ou não do parecer segue sendo de dois terços dos membros da Casa, por analogia, já que esse é o *quórum* para condenação tem que se manter para um possível arquivamento<sup>128</sup>. Se a decisão do Plenário for pelo arquivamento, o processo é extinto. Se a decisão do Plenário for pela continuidade do processo, de acordo com o artigo 5º, III, “[...] o Presidente designará desde logo, o início da instrução, e determinará os atos, diligências e audiências que se fizerem necessários, para o depoimento do denunciado e inquirição das testemunhas.”.

Merece destaque o inciso IV do artigo 5º do DL 201/67 que determina que o denunciado precisa ser intimado, pessoalmente ou por seu advogado, de todos os atos do processo com antecedência de 24 horas e tem o direito de participar de todas as diligências e audiências, formulando perguntas às testemunhas e solicitar o que mais for necessário à sua defesa. José Nilo de CASTRO, sustenta que “após a defesa escrita do Prefeito, as intimações devem ser feitas diretamente a seu defensor”<sup>129</sup>, entretanto a lei deixa claro que pode ser feita também ao denunciado.

O primeiro ato de instrução a ser realizado é o depoimento do denunciado, depois podem ser feitas as oitivas das testemunhas, perícias e os demais atos de produção de provas. A Comissão deve ficar atenta para que os pedidos da defesa do denunciado não tenham caráter protelatório e deve cercear a ação caso ocorra<sup>130</sup>. Ouvidas as testemunhas e produzidas todas as provas, encerra-se a instrução processual.

Como determina o inciso V do artigo 5º do DL 201/67, deve-se dar vista dos autos ao denunciado e ele deve apresentar suas razões finais, por escrito, em até cinco dias contados da intimação. Findo o prazo, com ou sem manifestação do denunciado, o processo é concluso à

---

<sup>126</sup> COSTA, **Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores**, p. 254–255.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 256.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> CASTRO, **A Defesa dos Prefeitos e Vereadores em face do Decreto-Lei nº 201/67**, p. 218.

<sup>130</sup> COSTA, **Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores**, p. 258.

Comissão processante para que elabore o parecer final, livre de juízo de valor, no sentido de procedência ou improcedência da acusação.

Não há menção de prazo para elaboração deste parecer, entretanto deve ser considerado o prazo final de noventa dias no total para que o processo se encerre. Portanto, o parecer deve ser apresentado o quanto antes. Concluído, a Comissão solicita ao Presidente da Câmara que convoque a sessão para julgamento. Ao fazê-lo o Presidente deve enviar cópia do parecer final aos Vereadores, ao denunciado e ao seu advogado.

Na sessão do julgamento, que deve ter um *quórum* mínimo de dois terços do total de membros, são lidas as peças requeridas por qualquer dos Vereadores e pelo denunciado. Antes da Lei nº 11.966, de 2009, que alterou o inciso V, do artigo 5, do DL 201/67, era necessário a leitura integral do processo, mas o legislador optou por evitar horas de revisão de todos os atos do processo sendo que muitos não contribuem para a formação de opinião dos vereadores.

Após a leitura, os parlamentares que desejarem, tem quinze minutos cada um para se manifestar verbalmente a respeito do processo e, o denunciado ou seu advogado tem duas horas para sua defesa oral final. Concluída a defesa, a votação nominal é feita a respeito de cada uma das infrações indicadas na denúncia. Não se admite voto secreto, considerando que “o princípio da publicidade exige que o voto seja nominal, aberto, como está previsto no art. 5º, V, do Decreto-Lei n.201/67[...]”<sup>131</sup>.

Encerrada a votação, o denunciado que for declarado responsável por pelo menos uma das infrações contidas na denúncia, pelo voto de dois terços dos membros da Câmara, é afastado definitivamente do cargo. Imediatamente, o presidente deve anunciar o resultado e fazer lavrar a ata que conste a votação nominal sobre cada infração além das manifestações e fatos ocorridos na sessão. No caso de absolvição, é determinado o arquivamento do processo. Independentemente do resultado, o Presidente da Câmara deve comunicá-lo à Justiça Eleitoral, segundo artigo 5º, VI, do DL 201/67.

A ata segundo Tito COSTA “deve ser o retrato fiel da sessão de julgamento, para que sua análise futura e eventual possa espelhar o que efetivamente tenha ocorrido, possibilitando a ação judicial eventualmente cabível.”<sup>132</sup>. Além disso havendo condenação o Presidente fará expedir o decreto legislativo de cassação do mandato convocando o suplente a ocupar o cargo. O decreto legislativo é ato que exprime uma decisão administrativa interna da Câmara que produz efeito externo, como é o caso de cassação.

---

<sup>131</sup> CASTRO, A *Defesa dos Prefeitos e Vereadores em face do Decreto-Lei nº 201/67*, p. 221.

<sup>132</sup> COSTA, *Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores*, p. 264.

Além da perda do mandato, o Prefeito e o Vereador condenados pelo cometimento de infração político-administrativa, ficarão inelegíveis pelo período remanescente de seus mandatos, bem como pelo período de três anos, no caso de Prefeito, e oito anos, no caso de Vereador, subsequentes ao término da legislatura para a qual tenham sido eleitos, consoante o disposto no art. 1º, inciso I, alíneas b e c, da Lei Complementar nº 64/90.

Não cabe recurso à decisão da Câmara e nem depende de sanção do Prefeito, considerando a natureza *interna corporis* da decisão, ou seja, assuntos de competência privativa da Edilidade. Somente cabe aos interessados buscarem o Judiciário caso sejam apontadas falhas no processo quanto as formalidades legais<sup>133</sup>. O Judiciário, portanto, não analisa o mérito da decisão, somente as questões processuais que possam ter incorrido em nulidade. A melhor forma de recorrer ao Judiciário é por meio do mandado de segurança, remédio constitucional nos casos de cerceamento de direito líquido e certo do requerente.

Alguns doutrinadores, entretanto, entendem que a análise do Judiciário não deve ficar restrita somente as questões formais do processo de cassação e devem entrar no âmbito da causa. Deste modo, os juízes devem analisar se o ato denunciado está de fato em conformidade com o ato praticado, não podendo exprimir se o motivo é ou não suficiente para a deliberação feita. Vejamos a análise do doutrinador Helly Lopes MEIRELLES:

O processo de cassação de mandato pela Câmara é independente de qualquer procedimento judicial, mas pode ser revisto pela Justiça nos seus aspectos formais e substanciais de legalidade, ou seja, quanto à regularidade do procedimento a que está vinculado e à existência dos motivos autorizadores da cassação. O que o Judiciário não pode é valorar os motivos, para considerar justa ou injusta a deliberação do plenário, porque isto é matéria *interna corporis* da Câmara e sujeita unicamente ao seu juízo político. Mas o Judiciário pode - e deve - sempre que solicitado em ação própria, verificar se foram atendidas as exigências procedimentais estabelecidas pela lei e pelo regimento interno e se realmente existem os motivos que embasaram a condenação, e se estes motivos se enquadram no tipo definido como infração político-administrativa (do prefeito) ou falta ético-parlamentar (do vereador).<sup>134</sup>

Confirmando este entendimento, José Nilo CASTRO discorre:

Cassação de mandato de Vereador é também *ato vinculado*, portanto, apreciável, quanto à sua legalidade *formal e material*, pelo Judiciário. Porque a cassação de mandato eletivo, em que pese ser ato 'político pelo sentido, afeta direitos subjetivo (o direito ao exercício do mandato)', conforme nos ensina *M. Seabra Fagundes* e em face do texto constitucional (art.5º, LV), impõe-se o controle jurisdicional, *apreciando os aspectos extrínsecos e intrínsecos* do ato punitivo.  
[...]

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> MEIRELLES, **Direito Municipal Brasileiro**, p. 506.

O processo de cassação de mandato não envolve, apenas, questões *interna corporis*. O que nele se decidir aterra *externa corporis*, alcançando direito individual do mandatário. O controle jurisdicional é pleno, sem restrições.<sup>135</sup>

Não podendo o Judiciário analisar se o ato corresponde de fato ao que foi denunciado, a possibilidade de cometimento de arbitrariedades com base na justificativa de ato *interna corporis* seria muito prejudicial. O dano de encerramento indevido de um mandato representativo eleito é irreparável. Além disso, eles entendem que esta é uma análise sobre a legalidade do processo, avaliando a tipicidade do ato. Assim reforça Tito COSTA:

Quando a lei define a prática de determinado fato como sendo infração político-administrativa será indispensável, na apuração de sua ocorrência, a perfeita adequação do fato à letra da lei, aquilo que em direito penal se denomina tipicidade. Em não havendo esse ajuste perfeito, ou não tendo sido ele demonstrado suficientemente, o ato de cassação nele fundado será inválido e ineficaz.<sup>136</sup>

Deste modo, não poderia ser visto como intromissão de poderes a revisão do Judiciário em casos de ofensa do direito do denunciado, considerando que a arbitrariedade contraria o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório que são direitos constitucionais do cidadão.

Retomando às formalidades do processo, o último inciso do art. 5º do DL 201/67 dispõe que o processo deve ser concluído em noventa dias, contados da data da efetiva notificação do denunciado. Caso o julgamento não ocorra dentro do prazo, acarreta o arquivamento, não prejudicando nova denúncia ainda que sobre os mesmos fatos. O prazo deve ser contado excluindo o dia do começo e incluindo o dia do vencimento, em dias corridos, sem interrupções, nem mesmo pelo recesso legislativo e não admite prorrogação já que se trata de prazo decadencial.

Considerando que o processo de cassação é uma espécie de processo administrativo; com efeitos políticos, mas sem deixar de ser administrativo, aplica-se a ele, subsidiariamente, os preceitos da Lei 9.784/99, que regula, no âmbito da administração pública federal, o processo administrativo.

Desta feita, em casos omissos, pode a Lei nº 9784/99 ser aplicada ao Decreto-Lei nº 201/67, visto que prevê seu art. 69, que suas disposições serão aplicadas aos processos administrativos específicos de forma subsidiária.

---

<sup>135</sup> CASTRO, A *Defesa dos Prefeitos e Vereadores em face do Decreto-Lei nº 201/67*, p. 239.

<sup>136</sup> COSTA, *Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores*, p. 176.

No Decreto-Lei nº 201/67 não há previsão de aplicação subsidiária do CPC ou CPP, motivo pelo qual a aplicação subsidiária de suas normas, voltadas a princípio a feitos judiciais devido à sua maior complexidade técnica e que leva até mesmo à formação da coisa julgada, apenas resultaria na inviabilização do processo político-administrativo, com a provável extrapolação do prazo de noventa dias para conclusão e conseqüente arquivamento. Assim preleciona José Nilo de CASTRO:

Se se pudesse, v.g., aplicar as disposições do Código de Processo Civil à mecânica do processo político-administrativo de cassação de mandatos eletivos municipais, mesmo subsidiariamente, consumir-se-iam, inexoravelmente, todos os dias necessários (prazos e formas) à realização desses atos (perícia e audiência), com a fatal perda do processo, a teor do art. 5º, VII, do Decreto-Lei nº 201/67, porque a perícia e a audiência, quanto a seus atos preparatórios e conseqüenciais, conforme o CPC, são atos judiciais. E a perícia, as diligências, a audiência, o depoimento do denunciado, a inquirição de testemunhas, são todos os atos extrajudiciais promovidos, quer pela autoridade processante ou sob sua ordem e vigilância, quer por iniciativa das partes, através de técnicas particulares ou próprias, sem qualquer vinculação obrigatória ao *modus faciendi* de atos semelhantes judiciais.

Assim, entre outras, as disposições do art. 66 e 67 da Lei nº 9784/99, que concernem à contagem dos prazos, podem ser aplicadas ao processo político-administrativo de cassação de mandato, disciplinado pelo Dec.-Lei nº 201/67.

Ainda, a lei de processo administrativo em comento, traz em seu art. 2º, um rol de princípios, dentre os quais, o da legalidade, da motivação, da razoabilidade, da ampla defesa, do contraditório e da segurança jurídica, princípios estes que devem ser observados tanto nos processos administrativos como nos judiciais, e que são, por isso mesmo, aplicáveis ao processo político-administrativo de cassação de mandato disciplinado pelo Decreto-Lei nº 201/67.

### **5.3 A aplicação do Decreto-Lei 201/67 em face das legislações municipais**

Na doutrina, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, surgiu grande discussão sobre a recepção ou não, dos arts. 4º e 5º do Dec.-Lei nº 201/67, pois foi ampliado a autonomia dos Municípios, conferindo a estes a competência para organizar-se e editar suas próprias leis.

Assim, alguns doutrinadores, entre eles Tito Costa<sup>137</sup>, entenderam que os arts. 4º e 5º do Dec.lei 201/67 foram derogados pela CF de 88, cabendo então aos municípios, através da

---

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 28.

Lei Orgânica ou de lei específica, a definição das infrações político-administrativas praticadas pelo prefeito e vereadores e a regulação do respectivo processo.

No entanto, o Decreto-Lei 201/67 foi recepcionado, na íntegra, pela Constituição Federal, segundo já sumulado pelo STF, 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.”

A Constituição Federal, ao disciplinar a organização e a competência dos municípios, em seus arts. 29 e seguintes, em momento algum menciona que caberá aos municípios, a partir de sua vigência, a competência para regular a matéria já disciplinada pelo Dec.-lei 201/67. Ainda que o art. 30, I, da CF, mencione que cabe ao município legislar sobre assuntos de interesse local, tal disposição não afasta a regra inserta no art. 22, I, da CF, segundo a qual compete privativamente à União legislar sobre direito processual, dentre outros.

Além disso, não se estendeu aos municípios a competência concorrente para legislar sobre procedimentos em matéria processual, prevista no art. 24, XI, da CF, competência que é limitada às normas gerais, de forma que aos Estados só cabe legislar sobre normas gerais caso a União não o tenha feito.

Observe-se que mesmo na esfera federal e estadual as infrações político-administrativas são julgadas pelo Legislativo, conforme regras estabelecidas em lei federal especial, e conquanto os Estados possuam poder de auto-organização até mais amplo do que os Municípios, ainda assim não se reservou às Assembleias Legislativas a competência para definir as infrações político-administrativas dos Governadores, nem o respectivo processo de cassação dos mesmos

Incompreensível seria, em razão do já citado princípio da simetria com o centro, se tivessem os Municípios poderes para definir as infrações político-administrativas dos Prefeitos e Vereadores e, para regular o processo de cassação de seu mandato, enquanto os Estados-Membros não detêm mesmo poder, quanto aos processos contra o Governador.

Além disso, o Decreto-lei nº 201/67 foi recepcionado como norma materialmente complementar, assim, somente através de outra lei complementar é que se poderia alterar a competência atribuída aos Estados. Ressalte-se ainda que os Estados figuram como delegatários, mas não possuem capacidade delegante para conferir esta competência aos Municípios.

Nas palavras de José Nilo de Castro, (pag 96)

É que se delega o que é de sua competência, não a matéria delegada, de competência da União, então delegante. O Estado não tem esse poder de delegar o que não é seu, de sua competência, como desavisadamente se tem pensado por aí. Ademais, pensa-se e sustenta estivesse ao arbítrio do Município estabelecer regras de procedimento para o processo de cassação de mandato eletivo, porque haveria possibilidade encravada na parte final do inciso V, art. 5º, do Dec.-lei n. 201/67 (“se outro não for estabelecido pela legislação do respectivo Estado”). Entende-se, na visão estrábica de alguns, que na legislação do respectivo Estado se compreenderia legislação do Município.<sup>138</sup>

No entanto, o Supremo Tribunal Federal, com a edição da Súmula Vinculante n.º 46 colocou fim à divergência da competência legislativa sobre o tema: “*A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União*”.

Esta Súmula Vinculante foi instituída com base em julgamento de uma Ação direta de inconstitucionalidade em face da Constituição do Estado de São Paulo que, em seu texto, trazia disposições normativas referentes aos crimes de responsabilidade e ao procedimento para julgamento destes. É de clareza ímpar a ementa da Decisão da ADI n.º 2.220, o que faz valer a sua inclusão ao texto:

A definição das condutas típicas configuradoras do crime de responsabilidade e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e julgamento dos agentes políticos federais, estaduais ou municipais envolvidos são da competência legislativa privativa da União e devem ser tratados em lei nacional especial (art. 85 da Constituição da República).<sup>139</sup>

Portanto, não cabe aos Municípios definir as infrações político-administrativas dos prefeitos e vereadores, tampouco dispor sobre o processo de cassação, haja vista que essa regulação compete à lei federal, consubstanciada, atualmente, no Dec.-lei nº 201/67, que é totalmente compatível com a Constituição Federal.

<sup>138</sup> CASTRO, *A Defesa dos Prefeitos e Vereadores em face do Decreto-Lei nº 201/67*, p. 96.

<sup>139</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2220. Rel. Ministra Relatora Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. julgamento em 16/11/2011. DJe de 7/12/2011. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=2368>. Acesso em 04 de setembro de 2024.

## 6. CONCLUSÃO

O presente estudo analisou o processo de cassação de mandato de vereador no Brasil, com ênfase na aplicação do Decreto-Lei nº 201/1967 e sua interação com as legislações municipais. A pesquisa buscou responder à seguinte pergunta: como o Decreto-Lei nº 201/1967 se aplica em face das legislações municipais, no que tange ao processo de cassação de mandato de vereador?

Observou-se que a cassação de mandato de vereador é um processo político-administrativo que visa a garantir a probidade e a ética no exercício do mandato legislativo municipal. Trata-se de um instrumento de controle social e político, fundamental para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

O Decreto-Lei nº 201/1967, editado durante o regime militar, ainda é a principal norma que regulamenta o processo de cassação de mandato de vereadores no Brasil. A norma, apesar de seus avanços, apresenta desafios e lacunas que exigem atenção, especialmente em relação à sua aplicação prática nos municípios brasileiros.

Um dos desafios é a sua interação com as legislações municipais. A Constituição Federal de 1988 ampliou a autonomia dos municípios, o que gerou dúvidas sobre a competência para legislar sobre o processo de cassação de vereadores.

O Supremo Tribunal Federal, no entanto, pacificou o entendimento de que a competência para legislar sobre o processo de cassação de vereadores é privativa da União, por se tratar de matéria processual. As leis municipais, portanto, devem se limitar a complementar o Decreto-Lei nº 201/1967, no que couber, sem criar novas infrações político-administrativas ou alterar os ritos e procedimentos previstos na norma federal.

Outro desafio é a necessidade de atualização do Decreto-Lei nº 201/1967. A norma, de 1967, não reflete as transformações do direito brasileiro, em especial a Constituição Federal de 1988. É necessário que o Decreto-Lei seja revisado e atualizado, para que seja compatível com a Constituição Federal e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Apesar dos desafios, o Decreto-Lei nº 201/1967 tem sido aplicado pelos municípios brasileiros, com a devida complementação das leis municipais, elaborando seus Regimentos Internos e Código de Ética de modo a definir quebra de decoro parlamentar. É importante que as Câmaras Municipais observem rigorosamente o devido processo legal nos processos de cassação de mandato de vereador, garantindo o contraditório e a ampla defesa.

O Poder Judiciário tem desempenhado importante papel no controle do processo de cassação de mandato de vereador, garantindo a legalidade e a legitimidade das decisões. É

importante que o Judiciário continue exercendo esse controle, para que o processo de cassação não seja utilizado como instrumento de perseguição política ou de abuso de poder.

Conclui-se que o processo de cassação de mandato de vereador é um importante instrumento de controle social e político, fundamental para a manutenção do Estado Democrático de Direito. A sua aplicação, no entanto, exige rigorosa observância aos princípios constitucionais e às normas legais, para que a decisão final seja legítima e não seja questionada judicialmente.

## REFERÊNCIAS

BAHIA, Saulo José Casali. Poder Legislativo Municipal. *In: Tratado de Direito Municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1891. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1937. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm). Acesso em: 15 nov. 2024.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito parlamentar e direito eleitoral**. São Paulo: Manole, 2004.

CASTRO, José Nilo de. **A Defesa dos Prefeitos e Vereadores em face do Decreto-Lei nº 201/67**. 4°. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

COSTA, Tito. **Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores**. 3°. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023.

FERRAZ, Luciano. Município e federalismo. *In: Tratado de Direito Municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 4° edição. São Paulo: Malheiros, 2020.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores**. 2°. São Paulo: EDIPRO, 1992.

HIGA, Carlos César. **Coronelismo: o que foi, características, origem**. Mundo Educação. Disponível em: <<https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/coronelismo.htm>>. Acesso em: 28 dez. 2023.

MARRARA, Thiago. **Manual de Direito Administrativo: atos, processos, licitações e contratos**. 4. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023.

MAURANO, Adriana. **O Poder Legislativo Municipal**. 2°. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no Direito Administrativo**. 3° ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16°. São Paulo: Malheiros, 2008.  
MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes**. Trad. Pedro Vieira Mota. 9°. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38°. Barueri: Atlas, 2022.

REALE, Miguel. **Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.

SILVA, José Afonso da. **Manual do vereador**. 5°. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2004.

SOARES, Alessandro De Oliveira. **Do processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro**. Mestrado em Direito do Estado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-15032013-083010/>>. Acesso em: 5 dez. 2023.

YOKOHAMA, Alessandro Otavio. **Poder Legislativo Municipal**. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 851-871.