

DECRETO-LEI N. 201/67 COMO FONTE SUBSIDIÁRIA DAS LEIS ORGÂNICAS MUNICIPAIS — POSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DIANTE DO PROCESSO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO *

EPAMINONDAS DA COSTA
Do Ministério Público de Minas Gerais

Sumário

1. Introdução; 2. O Ministério Público em face do processo político-administrativo: a vigência do Decreto-Lei n. 201/67 como fonte subsidiária das leis orgânicas municipais; 3. Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

Cumpre-nos destacar, inicialmente, que a escolha deste tema, para a nossa dissertação, se deveu à sua atualidade; e tanto assim é, que há uma sucessão de iniciativas recentes visando à cassação de mandatos eletivos de prefeitos municipais, em razão da prática de infrações político-administrativas.

A despeito disso, a atuação decisiva do Ministério Público tem sido suscitada, por ocasião da impugnação judicial das decisões da edilidade. E essa atuação tem redundado, com frequência, em fortalecimento e em consolidação do papel fiscalizador do Poder Legislativo, na salvaguarda de valores maiores e perenes da coletividade. Por exemplo, a gestão honesta e diligente das receitas públicas.

Afora isto, tivemos o nosso interesse despertado para o tema, em razão da descoberta, então realizada, de que o assunto em pauta não tem merecido o estudo exaustivo da doutrina e da jurisprudência. E a falta deste estudo vem deixando o intérprete

* Aprovada por maioria, com emenda aditiva.

muitas vezes inseguro e atordoado. Notamo-lo por ocasião da elaboração de nosso parecer na ação de mandado de segurança, no Processo n. 6.529/91, da Comarca de Corinto - MG.

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO EM FACE DO PROCESSO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO: A VIGÊNCIA DO DECRETO-LEI N. 201/67 COMO FONTE SUBSIDIÁRIA DAS LEIS ORGÂNICAS MUNICIPAIS

A propósito deste tema, é de se reiterar a consideração constante da introdução, ou seja, a precitada lei interessa de perto à atuação do órgão do Ministério Público, em ações judiciais de impugnação de decisões de Câmaras Municipais, ditadas em nome da decência administrativa e em repulsa a atos de corrupção administrativa.

Esclareça-se, pois, que, como a Constituição da República vigente "(...) transferiu a cada município competência para a elaboração de sua Lei Orgânica", à Câmara Municipal compete fixar o procedimento do processo de cassação de mandato eletivo de prefeitos e vereadores, no dizer de Wolgran Junqueira Ferreira (*Responsabilidade dos prefeitos e vereadores* — Decreto-Lei 201/67 — Comentários, legislação e jurisprudência, 2. ed., rev. e amp., São Paulo: Edipro, 1992, p. 136-137).

No mesmo diapasão são os ditames da Constituição Estadual mineira, *v.g.* (artigos, 165, § 1º; 171, inc. I; e 178, parágrafo único), deferindo aos Municípios das Alterosas o direito de legislar sobre todos os assuntos de interesse local, ainda que verificáveis no plano estadual ou nacional.

A rigor, a competência privativa da União Federal para legislar sobre direito processual vincula-se ao processo judicial e, portanto, contencioso, sujeito, ademais, ao impulso das partes. Esta é, sem dúvida, a acepção técnica oriunda do inciso I do artigo 22 da Constituição Federal, e até como corolário do objeto primeiro ali delimitado (direito civil).

Ademais, não se inclui na chamada competência legislativa concorrente (art. 24, *idem*) o direito administrativo enquanto espécie.

Esta opção do legislador constituinte harmoniza-se com a salvaguarda efetiva da autonomia municipal, tendo o Município agora como ente federado (CF de 5 de outubro de 1988). Daí que, no artigo 30, acha-se positivada a competência municipal para legislar sobre os assuntos de interesse local e a suplementação da legislação federal e estadual no que couber.

Ora, é importante destacar que o processo administrativo, enquanto gênero de uma das ramificações do Direito Público, se destina a regular o funcionamento interno da Administração Pública, a qual se desdobra por entes políticos federados.

Portanto, passa a ser imanente a cada ente político, na condição de unidade autônoma da Federação, o poder de disciplinar o procedimento administrativo, restando à União Federal traçar as normas de caráter geral, na proteção da unidade nacional.

À vista disso, podem as leis orgânicas municipais fixar o *modus faciendi* do processo político-administrativo, ficando a cargo da União as normas gerais. Esta é, pois, a razão de a Constituição do Estado de Minas Gerais, por exemplo, usar o vocábulo *procedimento* (parágrafo único do artigo 178), para deferir a competência legislativa ao Município, neste assunto.

As normas gerais, por seu turno, de competência da União, se veiculam através da definição das hipóteses genéricas autorizativas da instauração do procedimento administrativo, em respeito aos ditames contidos no artigo 37 da Constituição Federal. Noutros termos, os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, dentre outros, norteadores dos atos do administrador público, traduzem-se na necessidade de o ato administrativo ter por pressupostos situações concretas e consideradas pelo Direito como sendo relevantes.

Exatamente por isto é que as leis orgânicas municipais, ao fixarem o procedimento de cassação de mandato eletivo de prefeitos e vereadores, têm que elencar as hipóteses constitutivas de infrações político-administrativas, em simetria com o Decreto-Lei 201/67, em nada podendo dele discrepar materialmente, neste particular. Isto porque os pressupostos fáticos e jurídicos com que trabalhará o legislador municipal encarnam normas gerais de competência da União.

E mais, a trasladação da norma geral daquele diploma legal para a Carta Política local se explica pela necessidade de tornar-se o procedimento administrativo visivelmente estruturado.

Por conseguinte, eis que o Decreto-Lei 201/67 se impõe como fonte subsidiária das leis orgânicas municipais, permissão essa contemplada na Constituição do Estado de Minas Gerais, em seu artigo 164, § 1º (*e demais leis que adotar...*). Justifica-o, ainda, o princípio da recepção legislativa inscrito no artigo 34 Do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (CF).

Além disso, é de amplo conhecimento que a falta de legislação própria não obsta o ofício do julgador, principalmente por ser este indisponível e irrenunciável. A diretriz encontra-se positivada no artigo 4º da Lei de Introdução ao Código Civil brasileiro.

A bem da verdade, já eminentes doutrinadores advogando a tese segundo a qual o precitado Decreto-Lei estaria tacitamente revogado pelo advento da ampliação da autonomia municipal, com a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 e com as subsequentes Constituições estaduais.

Todavia, se esquecem os doutrinadores que assim pensam dos preceitos imperativos do direito positivo, ou seja,

"A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível, ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior" (art. 2º, § 1º, LICC).

Adverta-se, ademais, que a competência do legislador municipal limita-se ao procedimento, e não ao processo em sua amplitude maior. Mas pode ele, na fixação do procedimento de cassação de mandato eletivo, instituir a chamada suspensão das funções do cargo, até a conclusão do processo; isto como medida cautelar, no procedimento, com vistas a se evitar que o denunciado crie embaraços à apuração correta e isenta dos fatos.

A despeito disso, Rui Stoco, um dos comentadores do *Código Penal e sua interpretação jurisprudencial* (3. ed., São Paulo: RT), assevera que foi suprimido o *impeachment* quanto aos agentes políticos municipais, mas em caso de crime de responsabilidade. E arremata eloquente:

“No mesmo sentido o entendimento de Paulo Lúcio Nogueira, que ainda acrescenta: ‘Na vigência do Dec.-lei 201/67, o julgamento dos prefeitos independe do pronunciamento da Câmara nos crimes de responsabilidade. Não existe mais o instituto do impeachment contra os prefeitos nos crimes de responsabilidade, mas permanece o instituto somente com relação às infrações político-administrativas da competência da Câmara’” (ob. cit., p. 1.684).

Vê-se, assim, que apenas não há o *impeachment*, na esfera municipal, para os crimes de responsabilidade, o qual se consubstanciaria em autorização ao Poder Judiciário para a instauração da ação penal. Isto não existe no plano municipal. Mas o *impeachment* nas infrações político-administrativas já se admitia sob a égide do Decreto-Lei 201/67, matéria, hoje, da competência do legislador municipal, por estar afeta ao procedimento.

São estas, pois, as feições do *modus faciendi* no processo político-administrativo.

3 CONCLUSÕES

1. O *modus faciendi* no processo-administrativo passou para a competência municipal, à luz do princípio de que a cada ente federado incumbe a administração de seus serviços, além de estar previsto expressamente na Constituição do Estado de Minas Gerais, por exemplo.

2. À União Federal compete privativamente estabelecer os princípios gerais a informar o processo administrativo respectivo, visando à tutela da unidade nacional. E dentre os princípios gerais se incluem as hipóteses constitutivas de infrações político-administrativas.

3. O legislador municipal pode, legitimamente, instituir o *impeachment* nas infrações político-administrativas de competência da Câmara Municipal, com a suspensão do denunciado das funções de seu cargo, em caráter cautelar, por se tratar de matéria de natureza processual (procedimental).

4. Em face dessa compreensão, incumbe ao Ministério Público, nas ações

judiciais de impugnação das decisões da Câmara Municipal, velar pela salvaguarda do chamado governo honesto, obediente à lei e eficaz (artigo 73, *caput*, da CE/MG).

5. O Decreto-Lei 201/67 foi recepcionado pelo ordenamento constitucional vigente e constitui fonte subsidiária das leis orgânicas municipais, observado o disposto no art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução ao Código Civil.