



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Alexandre Cesar Lucas

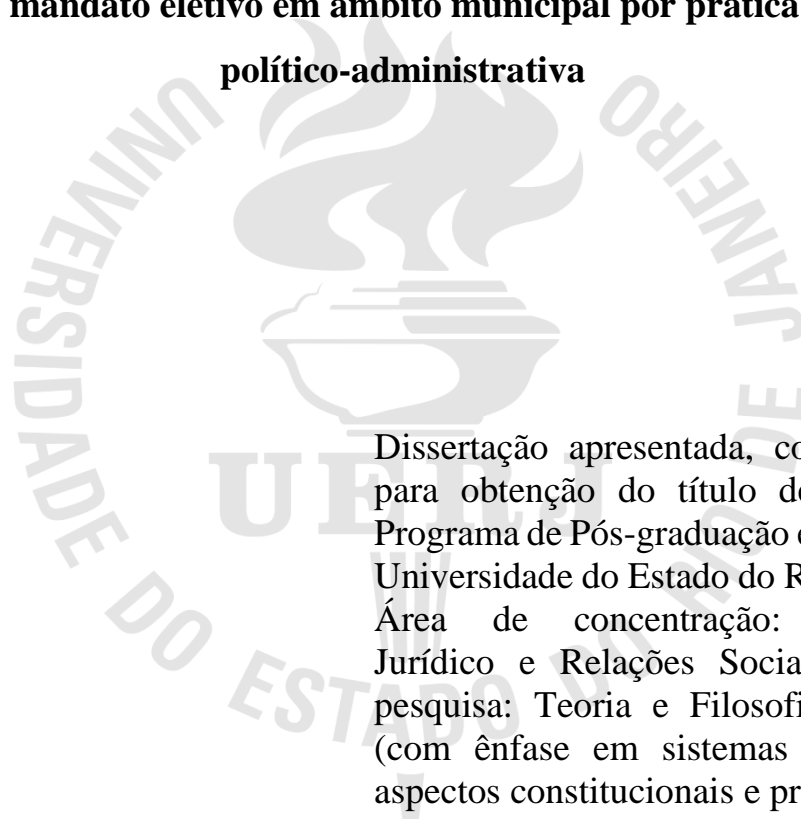
A competência da União para estabelecer regras gerais no processo de cassação de mandato eletivo em âmbito municipal por prática de infração político-administrativa

Rio de Janeiro

2023

Alexandre Cesar Lucas

A competência da União para estabelecer regras gerais no processo de cassação de mandato eletivo em âmbito municipal por prática de infração político-administrativa



Dissertação apresentada, como requisito para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de pesquisa: Teoria e Filosofia do Direito (com ênfase em sistemas de justiça e aspectos constitucionais e processuais)

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Marrafon

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

L933 Lucas, Alexandre Cesar

A competência da União para estabelecer regras gerais no processo de cassação de mandato eletivo em âmbito municipal por prática de infração político-administrativa / Alexandre Cesar Lucas. - 2023.
78 f.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Marrafon.
Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Faculdade de Direito.

1. Competência legislativa - Teses. 2. Municípios - Teses. 3. Cassação - Teses. I. Marrafon, Marco Aurélio. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 351.95:342.52

Bibliotecária: Fabiana das Graças Fonseca CRB7/6358

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Alexandre Cesar Lucas

A competência da União para estabelecer regras gerais no processo de cassação de mandato eletivo em âmbito municipal por prática de infração político-administrativa

Dissertação apresentada, como requisito para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de pesquisa: Teoria e Filosofia do Direito (com ênfase em sistemas de justiça e aspectos constitucionais e processuais).

Aprovada em 25 de abril de 2023.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marco Aurélio Marrafon
Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dra. Vânia Siciliano Aieta
Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. Zulmar Antonio Fachin
Universidade Estadual de Londrina

Rio de Janeiro

2023

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho à professora Dra. Eliane Ignotti e ao professor Dr. Marco Aurélio Marrafon, que incansavelmente me demonstraram ser, o campo do exercício acadêmico, a melhor ferramenta para o constante aperfeiçoamento da atividade advocatícia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que pacientemente contribuíram e torceram para construção desse trabalho, em especial minha esposa Ana Luiza.

“As más leis são a pior espécie de tirania.”

Edmund Burke, da obra "Speech at Bristol previous to the Election, 1780" in "The Works of the Right Honourable Edmund Burke"

RESUMO

LUCAS, Alexandre Cesar. *A competência da União para estabelecer regras gerais no processo de cassação de mandato eletivo em âmbito municipal por prática de infração político-administrativa*. 2023. 78 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

A pesquisa tem por objetivo afirmar a proeminente competência legislativa da União para estabelecer regras no processo de cassação de mandato eletivo em âmbito municipal por prática de infração político-administrativa, à luz do Decreto-Lei n.º 201/1967 como norma parametrizadora, traçando por seu texto os fundamentos que amparam essa afirmação em análise conjunta aos dissensos jurisprudenciais sobre o tema, estes, que revelam a necessária reedição da Súmula Vinculante n.º 46 do STF, ou edição de nova súmula, vinculante ou não, como instrumento de pacificação da matéria em prestígio à maior segurança jurídica no que é pertinente ao papel de coordenação da União frente aos subgovernos, ao desempenho das atividades legislativas em âmbito municipal e ao seu enfrentamento no âmbito dos Tribunais.

Palavras-chave: Competência legislativa. Municípios. Vereador. Cassação. Súmula Vinculante 46 do STF.

RESÚMEN

LUCAS, Alexandre Cesar. *La competencia de la Unión para establecer reglas generales en el no proceso de destitución de mandato electivo en ámbito municipal por infracción político-administrativa*. 2023. 78 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

La investigación tiene como objetivo afirmar la competencia legislativa prominente de la Unión para establecer reglas en el proceso de destitución de mandato electivo en el ámbito municipal por la práctica de la infracción político-administrativa, a la luz del Decreto-Ley n.º 201/1967 como una norma parametrizadora, rastreando en su texto los fundamentos que sustentan este pronunciamiento en análisis conjunto del disenso jurisprudencial en la materia, estos, que revelan la necesaria reedición del Precedente Vinculante N.º 46 del STF, o la edición de un novo precedente, vinculante o no, como instrumento para pacificar el asunto en lo que se refiere al rol de coordinación de la Unión frente a los subgobiernos, el ejercicio de la actividades legislativas a nivel municipal y su enfrentamiento en el ámbito de los Tribunales.

Palabras clave: Competencia legislativa. Municipio. Concejal. Destitución. Precedente Vinculante 46 del STF.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art	Artigo
CF/88	Constituição Federal de 1988
DL 201/67	Decreto-Lei n.º 201/1967
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
SV 46/STF	Súmula Vinculante n.º 46 do STF
TJMT	Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	10
1	A PREDOMINÂNCIA DE INTERESSE NACIONAL EM MATÉRIA DE DIREITOS POLÍTICOS FUNDAMENTAIS	12
1.1	Competências no modelo de organização federativa brasileira	12
1.2	Arretche e o papel de coordenação da União	17
1.3	A Teoria da predominância dos interesses	20
1.4	A autonomia legislativa e competência dos Municípios	26
2	OS DISSENSOS JURISPRUDENCIAIS E ANECESSÁRIA PACIFICAÇÃO DA MATÉRIA	30
2.1	Dissensos na interpretação outorgada pelo STF aos comandos do Decreto Lei 201/67 e da Súmula Vinculante n.º 46 do STF	30
2.2	Dissensos na interpretação outorgada pelo TJMT aos comandos do Decreto Lei 201/67 e da Súmula Vinculante n.º 46 do STF	36
2.3	Uniformização do procedimento de apuração de infrações político-administrativas como corolário dos bens jurídicos envolvidos	40
2.4	Da não oponibilidade da doutrina dos atos interna corporis relativos ao procedimento de apuração de infrações político-administrativas	43
3	A COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE O PROCESSO E O JULGAMENTO DAS INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS	50
3.1	Direito ao mandato como direito político fundamental. Necessidade de proteção nacional homogênea	50
3.2	Observância ao Princípio da Simetria e sua força normativa	54
3.3	Possibilidade de controle judicial processual para preservação do direito político fundamental	58
3.4	O DL 201/67 como parâmetro normativo no processo de cassação de mandato	62
3.5	Reedição da Súmula Vinculante n.º 46 do STF como mecanismo de pacificação jurisprudencial	65
	CONCLUSÃO	70
	REFERÊNCIAS	73

INTRODUÇÃO

A capacidade de o poder governamental se distribuir por unidades subgovernamentais é uma característica elementar do modelo federativo, geralmente formado pelo governo central e os subgovernos regionais. No Brasil, o modelo constitucional de 1988 outorgou à figura dos municípios autonomia de governo com competências exclusivas, o que faz do país uma Federação com três esferas de governamentais formadas por governos federais, estaduais e municipais e pelo Distrito Federal.

Referida autonomia municipal se traduz por autonomia política, administrativa, financeira e normativa, ao passo que o município é dotado de capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação.

É sobre a autonomia legislativa dos municípios que repousa o problema abordado neste trabalho, na hipótese de cassação de mandato eletivo municipal por prática de infração político-administrativa. Não obstante o Decreto-Lei n.º 201/1967, a Constituição Federal de 1988 não delimitou com clareza a sua competência legislativa municipal, o que resultou, até o presente, em trinta e cinco anos de dissensos doutrinários e jurisprudenciais que geram importantes reflexos sobre a matéria no campo político, jurídico e social.

Se o DL 201/67 dispõe sobre a responsabilidade de prefeitos e vereadores, inclusive, elencando o rol de infrações político-administrativas a que estão sujeitos os agentes políticos municipais por julgamento pela Câmara dos vereadores, a CF enuncia que aos municípios compete legilar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação estadual e federal no que couber (art. 30, I, II).

Aliado a essa celeuma, a edição da Súmula Vinculante n.º 46 do STF, à luz da vasta gama de diferentes interpretações jurisprudenciais, não está contribuindo para seu objetivo: pacificar a compreensão jurídica em torno da competência para definir as normas de processo e julgamento dos crimes de responsabilidade e das infrações político-administrativas, ainda que no corpo do texto sumulado não se façam presentes as infrações político-administrativas.

Assim, resultado do tipo de pesquisa aplicada, que pretende oferecer soluções a problemas concretos relacionados à matéria, o trabalho se debruçará sobre a forma como as decisões posteriores proferidas, tanto do STF como dos tribunais estaduais, vêm aplicando este verbete sumular para verificar não somente a sua consonância para com as razões de decidir que originalmente justificaram a sua edição e, a partir deste estudo, verificar a necessidade ou

não de sua modificação ou, até mesmo, a edição de nova súmula vinculante ou outro instrumento idôneo para afastar eventual controvérsia em sua aplicação.

Primeiro, será abordado o tema das competências no modelo de organização federativa brasileira em conjunto com referências sobre a obra de Marta Arretche (2012) e o papel de coordenação da União, cujos interesses majoritariamente predominam sobre os subgovernos da Federação, inclusive quanto à proteção homogênea do mandato como Direito Político Fundamental.

No segundo capítulo a abordagem recai sobre a competência da União para legislar sobre o processo e o julgamento das infrações político-administrativas, evidenciando a necessária uniformização do procedimento de apuração de infrações político-administrativas. Levando em conta a não oponibilidade da doutrina dos atos *interna corporis* relativos ao procedimento de apuração de infrações político-administrativas e a possibilidade de controle judicial processual para preservação do direito político fundamental, é neste cenário que emergirá o DL 201/67 como parâmetro normativo no processo de cassação de mandato.

Por fim, o terceiro capítulo, ao evidenciar os dissensos jurisprudenciais em torno do tema, em especial sobre a interpretação outorgada pelo TJMT e pelo STF aos comandos do DL 201/67 e da SV 46/STF, fará reflexão sobre a propositura de medida apta a reeditar a SV 46/STF como mecanismo de pacificação jurisprudencial, ou, sobre a possível edição de uma nova súmula, vinculante, ou não, como ferramenta da aludida pacificação jurisprudencial.

1 A PREDOMINÂNCIA DE INTERESSE NACIONAL EM MATÉRIA DE DIREITOS POLÍTICOS FUNDAMENTAIS

1.1 Competências no modelo de organização federativa brasileira

Desde a Proclamação da República, o Estado Brasileiro assumiu a forma de um Estado Federativo, adotado primeiramente pela Constituição Estadunidense, de 1787, forma esta que foi mantida por todas as Constituições promulgadas posteriormente até a de 1988.

Ocorre que, diferentemente do Estado Federado estadunidense, proveniente de uma união de vários estados soberanos para a formação de um único estado federado (centrípeto), no caso do Estado Brasileiro, a formação desta Federação se deu a partir da divisão de um Estado monárquico outrora centralizado (centrífugo), circunstância que findou por refletir no próprio funcionamento do regime federativo, conforme demonstrado adiante.

No modelo centrípeto de formação do Estado Federado, são os Estados que se dispõem a unir-se: outrora soberanos, se tornam Estados-membros, renunciando a parte de sua autonomia. Neste estado de coisas, observa-se uma tendência da formação de um Estado Federal com competências reduzidas em razão do anseio de cada estado, agora membro, de manter consigo o maior espectro possível de competências.

Por outro lado, quando o movimento de formação do Estado Federal é inverso, centrífugo, de um Estado Unitário que se subdivide para a formação de Estados Federais, a tendência é de um movimento de manutenção de uma quantidade maior de competências com o Estado Federal sendo exatamente este o caso do Estado Brasileiro, conforme ressalva José Afonso da Silva (2006, p. 101).

Os limites da separação de poderes dependem da natureza e do tipo histórico de federação. Numas a centralização é mais acentuada, dando-se aos Estados-Membros competências mais amplas, como nos Estados Unidos da América do Norte. Noutras a área de competência da União é mais dilatada, restando reduzido campo de atuação dos Estados, como o Brasil no regime da Constituição de 1967-1988, que construiu mero federalismo nominal. A constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre poder central e os poderes estaduais e municipais. As de formação centrípeto costumam ser mais descentralizadas, as de formação centrífuga, menos.

A despeito de a Constituição Federal vigente soerguer os municípios à condição de integrantes da Federação (federalismo de segundo grau), da análise das competências que lhe

cabem, observa-se que estas são mais reduzidas e limitadas quando comparadas à dos Estados-membros. Há divergência doutrinária sobre se o Estado pode ou não ser considerado um integrante da Federação, com argumentos válidos tanto para a defesa de que integrem (LENZA, 2011, p. 400), como em sentido contrário (MENDES, 2012).

Nesse prisma, entende-se que o conceito de Estado-federal traz consigo um conjunto de competências que excede a mera autonomia político-administrativa, ao que se soma o fato de que, diferentemente do que ocorre na relação entre os Estados-membros com a União, os municípios não possuem a faculdade de se fazer representar na formação da vontade dos respectivos estados aos quais pertençam (ANASTASIA, 2015, p. 146).

Quanto às competências de cada um destes entes federados para com o órgão centralizado, será adotado como ponto de partida o princípio defendido por K. C. Wheare: para o autor, quanto à execução de políticas públicas, existe uma relação de coordenação entre os entes de tal modo que os seus cidadãos se submetem simultaneamente a “dois governos”, cada um exercido plenamente dentro das suas respectivas competências (WHEARE, 1964, p. 14). Um dos princípios que rege o federalismo é exatamente esta reserva de determinadas competências para cada um dos entes federados, nos termos explicados por Paulo Bonavides (2008, p. 180).

Trata-se de classificação acolhida a partir do modelo de estado federativo adotado pela Constituição estadunidense e que, conforme será demonstrado, não corresponde ao modelo da atual Constituição brasileira, devido às competências superlativas que esta atribuiu para a União, e também pelos inúmeros objetivos nela enumerados, além dos meios escolhidos pelo constituinte para concretizá-los, cujo mérito reside na adoção de uma delimitação de âmbitos de competência, o que acabou por privilegiar a União em detrimento dos Estados-membros.

Conforme MARRAFON (2015, p. 112) para além da necessária separação da competência do governo federal e de seus respectivos Estados-membros, o federalismo pressupõe soberania da União e a autonomia dos subgovernos; a existência de uma Constituição Federal donde conste a repartição de competência de cada ente federado que a componha, a previsão de meios pelos quais os entes federados possam participar da formação da vontade federal, a inexistência do direito de secessão e de mecanismos para a sua coerção, e a existência de um tribunal constitucional assim como um parlamento bicameral, com a peculiaridade de que os integrantes da Câmara dos Deputados representam os interesses do povo de cada estado (art. 45). Já o Senado Federal é composto por representantes das respectivas pessoas jurídicas de direito público dos respectivos Estados que os elegeram (art.46).

Ademais, a Constituição vigente possui elementos que lhe agrega em complexidade, tanto com relação aos objetivos por ela almejados como nos meios adotados para esta consecução, dentre os quais se encontra a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III), valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inc. IV), além de objetivos como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inc. I), a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (inc. III), sem prejuízo de todos os demais direitos e deveres individuais e coletivos (MARRAFON, 2015, p. 112).

Estes são todos objetivos cuja realização não dependem única e exclusivamente de uma obrigação de não fazer, mas de uma postura ativa, de um fazer, de medidas estatais de intervenção também denominadas de políticas públicas.

A Constituição de 1988 não foi orientada somente por aqueles ideais ditos liberais, conforme assevera Bobbio (2017, p. 49), característicos dos direitos fundamentais de primeira geração e marcados por uma postura de absentismo estatal, mas por indicação expressa de direitos, garantias e objetivos a serem alcançados. Alcançar esses objetivos demanda não apenas aquela posição estatal de provedor de segurança e garantidor do cumprimento das normas jurídicas: para avançar no sentido da efetiva intervenção social para a concretização de um modelo específico de estado, o estado de bem-estar social por intermédio de políticas públicas num movimento que, a despeito de bem intencionado (BARROSO, 2018, p. 404), não passa ao largo de críticas (BARCELLOS, 2007, p. 50).

Para Marrafon (2014, pp. 95-121), é certo, pois, que o constituinte de 1987/88 buscou conciliar dois temas significativos do Estado de Direito: a preservação da dimensão liberal-formal de limitação do poder estatal e direitos fundamentais individuais com a agenda social de maior igualdade material e efetivação de direitos sociais, de índole prestacional, pautas típicas do chamado Estado Social e Democrático de Direito, observando que nesse sentido (FERRAZ JUNIOR, 2011, p. 706):

O que se propôs na constituinte foi um processo de transformação do Estado. E, com essa noção não se exprime apenas a sujeição do Estado a processos jurídicos e a realização não importa de que ideia de direito, mas a subordinação a critérios materiais que transcendem, principalmente, a interação de dois princípios substantivos. O princípio da soberania do povo e dos direitos fundamentais, que está no art. 1º, parágrafo único, I, II, III, da CF/88, é conjugado com o da realização da democracia econômica, social e cultural como objetivo da democracia política que está também no art. 1º, IV e V, e art. 3º, I, II, III e V, da CF/1988.

Quanto à distribuição de competências adotada para dar cabo de todas estas pretensões, se deu mediante o estabelecimento de um intrincado sistema por meio do qual se busca este

equilíbrio federativo através da menção das competências concorrentes da União com os Estados Membros (art. 21), com um total de 26 incisos, competências exclusivas da União (art. 22), com 30 incisos, residuais para os Estados membros (art. 25, §1º,) e, por último, aqueles outros poderes atribuídos especificamente aos municípios (art. 30), com um total de apenas 11 incisos, do que se observa, de antemão, um rol significativo de competências da União em comparação às dos estados e municípios.

Marrafon (2015) anota que a agenda constituinte teve importantes reflexos na renovação das estruturas federativas do Estado brasileiro, já que as exigências de Bem-Estar social, aliadas à necessidade de fomento da democracia em diferentes âmbitos de competência, levaram a um arranjo bastante próprio.

De um lado manteve-se com incrementos a significativa abrangência das competências da União, de outro deu maior autonomia aos Estados com a elevação do Município a ente federativo, dotado de auto-organização, autoadministração e autonomia legislativa no âmbito de sua competência (artigos. 29 a 31, CF/88) (TOMIO, CARMARGO e ORTOLAN, 2015, p. 126). Constitui-se, daí, a implantação do federalismo em três níveis formados pela União e os governos subnacionais, indicando maior descentralização administrativa e legislativa, sem que se abrisse mão do foco no planejamento de políticas públicas pelo Governo Central. (*Ibidem*, p. 127)

Partindo desta premissa, o autor desenha o modelo de Federação asseverando que a União foi contemplada com amplos poderes administrativos e legislativos, materializados nos diferentes modos de exercício de sua competência, e em relação à competência legislativa privativa, prevista no artigo 22 da CF/88, Marrafon (2015) destaca que ela envolve especialmente a elaboração de leis nacionais:

com força normativa irradiante para todos os entes federados em temas centrais e concernentes a toda a Nação. Essa competência, contudo, não é exclusiva e comporta delegação, uma vez que, nos termos do parágrafo único do art. 22, por meio de lei complementar a União poderá autorizar que os Estados legislem sobre questões específicas enumeradas no citado artigo. (*Ibidem*, p. 128)

Conforme classificação adotada por Silva (2006, p. 480), esta competência é classificada em sua forma como expressa, remanescente ou residual, e implícita ou resultante; quanto a seu conteúdo, em econômica, social, político-administrativa, financeira e tributária. Com relação à sua extensão, é classificada em exclusiva, privativa, comum, concorrente ou suplementar, e quanto à sua origem em originária e delegada.

Assim, independentemente das peculiaridades da Constituição vigente, sobreleva a importância da delimitação e da existência de ferramentas para a preservação e eventual restabelecimento das competências de cada ente federal para o seu funcionamento do próprio Estado Federal, sem o que pode suceder exatamente o desequilíbrio na relação entre os entes, com o enfraquecimento de uns em detrimento da hipertrofia de outros.

Portanto, prevalece no Brasil um rol de competências materiais exclusivas e concorrentes, coordenados pelo protagonismo da União. Neste contexto, destacando o texto constitucional voltado para a autonomia dos municípios dentro do modelo de organização federativa, aos quais foram outorgados autonomia para elaborar sua própria Lei Orgânica e a eles competindo “legislar sobre assuntos de interesse local”, deve-se refletir com cautela.

Completando o sistema de competências constitucionalmente delimitado, foram conferidas aos municípios competência legislativa implícita e privativa para tratar de interesse local (art. 30, inc. I) e também a competência para “suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber” (art. 30, inc. II). (MARRAFON, 2015, p. 130-131)

A autônoma permissibilidade legislativa municipal para legislar sobre assunto de interesse local se dá, sempre, ao estabelecer o limite entre o que seja interesse exclusivamente local e interesse local subsidiário aos interesses nacionais, o que acaba por acarretar pouca autonomia efetiva do subgoverno municipal. Para Marrafon, um novo pacto federativo deveria ser baseado no resgate de maior autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e municípios, aliado a estratégias de solidariedade e integração entre os entes, formando o que classifica como um pacto cooperativo – não apenas em sentido formal, mas também material. (Ibidem, pp. 135,136 e 141)

Por um espectro mais otimista em privilégio a uma interpretação descentralizada dos comandos constitucionais, no estudo da matéria em análise comparada sobre os modelos de repartição de competências legislativas nos Estados federados, Almeida (2005, pp. 29-40) aponta que o regime federativo consagrado pela CF/88 estruturou um modelo federativo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com espaço para delegação, e competências concorrentes, repartidas verticalmente (com existência de subordinação entre o tipo de atuação previsto para cada ente federativo), reaproximando a federação brasileira do chamado federalismo cooperativo.

Em outro viés, a lição de Horta (2002, p. 346) reforça que a nova competência legislativa concorrente foi abastecida com matérias próprias, não deslocadas da competência legislativa privativa da União, como ocorreu nas Constituições de 1934, 1946 e 1967, e que não obstante

a inexistência de hierarquia entre os entes federativos, pode-se falar em uma “hierarquia de interesses”, em que os mais amplos (da União) devem preferir aos mais restritos (dos Estados). (MENDES, COELHO e BRANCO, 2009, p. 870).

Esta direção também encontra a adesão de Arretche (2012), que revela com clareza as raízes que levaram à manutenção da tradição sedimentada do Estado brasileiro de supremacia da União, em papel de coordenação em relação aos governos subnacionais, mostrando que os anseios por maior democracia após o período de governo militar não chegaram a afetar o núcleo central da autoridade regulatória nas mãos do governo central, mantendo um amplo rol de competências legislativas e administrativas de coordenação nacional, conforme será demonstrado no tópico seguinte.

1.2 Arretche e o papel de coordenação da União.

O Estado organizado na forma de uma Federação, quando se propõe a intervir positivamente na vida de seus integrantes para a execução de políticas públicas tendentes à concretização daquelas metas ínsitas a um estado de bem-estar social, guarda consigo uma aporia ou contradição interna ao se propor a executar funções antitéticas (OBLINGER e LEIBFRIED, 2005), já que a Federação pressupõe a união de Estados-membros separados, distintos, para a formação de um todo unitário e, ao mesmo tempo, guardando um determinado grau de autonomia.

Por outro lado, esse mesmo estado de bem-estar social exige a implementação de políticas que não abrangerão os cidadãos ou regiões de maneira equitativa, gerando, assim, do que resulta a interferência em maior ou menor grau exatamente nesta autonomia de cada estado membro.

Em afastamento ao estudo meramente dogmático das competências tal como distribuídas pela Constituição de 1988 e avançando para uma aproximação zetética e sociológica, observa-se não somente que a Constituição atual outorgou para a União uma gama de competências quantitativa e qualitativamente superior à dos demais estados membros: foi promulgada sem mecanismos que viabilizassem a limitação para o aumento ou expansão destas já alargadas competências, o que resultou, ao longo do tempo, em seu aumento que se deu, também, em razão do procedimento por meio do qual é formada a vontade federal ou, mais especificamente, o processo legislativo federal

Arretche (2012) traz, por seus estudos sobre o tema do federalismo no Brasil, imprescindível análise e aspectos da coordenação da União e seu papel de autoridade como governo central por meio do modelo constitucional vigente.

A autora ilustra que o Poder Legislativo federal incumbe ao Congresso Nacional, que é bicameral, formado pela Câmara de Deputados, cujo preenchimento se dá mediante o voto proporcional e pelo Senado Federal, cujo preenchimento se dá mediante votação majoritária, com a peculiaridade de que mesmo aquelas matérias de interesse meramente regional podem ser reguladas pela esfera federal, mas sem que estes mesmos governos subnacionais gozem de poder de veto efetivo (ARRETCHE, 2012).

Ademais, a limitação ao número máximo de 70 deputados para os Estados da federação resulta na representação desigual da população por cada deputado, a exemplo de um Deputado Estadual do estado de São Paulo que, em 2018 representava o voto de aproximadamente 650 mil eleitores, ao passo que um deputado do estado de Roraima representava o voto de apenas 72 mil eleitores aproximadamente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

No que diz respeito ao nosso sistema bicameral de formação do Congresso Nacional, cabem algumas considerações. Ele pode ser considerado um bicameralismo “incongruente” haja vista que se a ideia fosse a de se fazer representar tanto a vontade da maioria assim como a das minorias o Senado Federal também seria preenchido por voto proporcional, e não majoritário.

Neste sentido, Cocuzza (2010,p. 373) grifa que se por um lado o senador seria eleito em tese para defender os interesses de seu respectivo Estado-membro, no sistema brasileiro e no exercício de seu mandato a sua fidelidade pertence, antes, ao seu respectivo partido ou grupo político, o que pode resultar em votação a favor de leis que privilegiem determinado interesse partidário, ainda que em prejuízo de interesses de seu próprio Estado membro:

O senado Federal brasileiro foi concebido tendo como precursor o Senado dos Estados Unidos, em que os Senadores são delegados dos Estados e defendem os interesses os seus respectivos interesses participando das decisões federais. No Brasil, os Senadores são integrantes de partidos políticos e, não raro de partidos que fazem oposição àquele a que pertence o Governador do Estado de modo que em primeiro lugar defendem a posição partidária, que muitas vezes contraria frontalmente os interesses do Estado que deveriam representar e defender no Congresso Nacional.

Por outro lado, num sistema pluripartidário e com o escopo de representação de diferentes grupos sociais, a formação de uma maioria para a aprovação de projetos de lei e, em último caso, de políticas públicas, pressupõe a aglutinação de grupos com posicionamentos inicialmente divergentes, mas que encontrem um denominador comum formando, assim, uma

coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 22), conforme, inclusive, identificado por Arretche (2012, pp. 18-19).

Deste modo, ainda conforme explica Arretche: “Caso o governo federal reúna uma coalizão majoritária no Congresso, tem grande chance de aprovar medidas que afetem negativamente os direitos das unidades constituintes” (*Idem, ibidem*, p. 26).

Mais adiante, em sua obra, a autora realiza uma pesquisa de caráter exploratório, descrevendo as modificações legislativas referentes à arrecadação de tributos, autoridade sobre os gastos realizados e a implementação de políticas públicas propriamente dita, apontando como exemplos a Desvinculação de Receitas da União – DRU, que permitiu a flexibilização das alíquotas vinculadas a gastos específicos da União e a retenção de parte das transferências constitucionais aos Estados e municípios.

Outro exemplo é o da aprovação da Lei Kandir que desonerou as exportações e os produtos semielaborados da incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Outros diplomas legais apontados pela autora como exemplificativas do papel centralizador da União e que sofreu intensificação após a promulgação da Constituição são a aprovação da Lei de Concessões, da LDB, da reforma administrativa e o Estatuto da Cidade. (*Idem, ibidem*, p. 44)

É interessante verificar que o papel de coordenação adotado pela União e estudado por Arretche (2012) dialoga com este presidencialismo, dito de coalizão, na medida em que é esta coalizão entre grupos políticos posicionados em diferentes pontos do arco ideológico e alinhados por interesses partidários que viabiliza não somente a governabilidade em si, mas a produção e execução daquelas políticas públicas federais escolhidas pelo Executivo, ou seja, o poder de agenda, que é definido por Sergio Victor (2015, p. 110) nos seguintes termos:

O poder de agenda, segundo os cientistas políticos que tratam do nosso presidencialismo de coalizão, é um dos principais fatores que permitem ao executivo garantir a governabilidade. Por meio do controle de agenda, o Poder Executivo consegue estruturar maiorias partidárias a partir das preferências anunciadas, o que tem o condão de minimizar as dificuldades típicas da ação coletiva. Dessa relação entre o Executivo e o Legislativo, no caso brasileiro como em muitos outros, resulta um poder de agenda delegado ao Poder Executivo, o que afasta a paralisia decisória, que seria o ponto negativo do nosso sistema de governo.

Nesta senda, Arretche (2012) conclui que as interpretações sobre a Constituição de 1988 maximizaram seus aspectos descentralizadores, ignorando inteiramente a extensão em que seus formuladores adotaram princípios centralizadores e mantiveram, na esfera da União, decisões

que diziam respeito, também, ao modo como os governos territoriais executariam suas próprias políticas. (Ibidem, p.70)

A esse respeito, distribuição de competências (*policy-making*) e a autonomia decisória (*policy decision-making*) não são conceitos equivalentes (Ibidem, p. 79), e essa distinção é importante para que se compreenda a diferença entre exercer competência legislativa e execução legislativa.

Se por um lado a constituição distribui aos Estados-membros e municípios a execução de políticas públicas (*policy making*), a sua fixação (*policy decision-making*), para efeitos práticos, continua nas mãos do Governo Federal e, por meio deste poder de agenda, até mesmo no Senado Federal, em que os interesses dos Estados-membros deveriam prevalecer, acabam sendo privilegiados aqueles interesses da própria União.

Em outras palavras, há quem tenha competência para criar as regras e quem tenha competência para executá-las. A competência (*policy making*) sobre uma dada política não implica necessariamente plena autonomia para tomar decisões sobre seu modo de implementação (*policy decision-making*).

Sintetizando, Arretche (2012) assenta que *policy-making* e *policy decision-making* não estão combinados. Estados e municípios estão carregados do *policy-making*, mas cabem à União decisões que dizem respeito ao *policy decision-making*. (Ibidem, p. 93-94)

Em analogia ao desenho da distribuição de competências e autonomia decisória desenhado por Arretche, a análise dos artigos 22 e 24 da CF demonstra que os constituintes de 1987-1988 atribuíram à União a autoridade para regular as regras de execução das competências dos governos subnacionais, incluso a seleção de seus próprios governantes e representantes, aptos a implementarem políticas públicas.

Não há que se confundir regra de competência federal, coordenada pela União, com o exercício da competência em âmbito local, este sim, praticado eventualmente através de política pública de interesse local, observada a predominância dos interesses.

1.3 A Teoria da predominância dos interesses

O legislador constituinte estabeleceu um sistema intrincado para a separação das competências entre os entes federados, ora estabelecendo competências privativas e ora estabelecendo competências concorrentes. Além das classificações já mencionadas no tópico anterior podemos acrescentar a repartição de competências vertical e horizontal.

Infere-se que na constituinte, o princípio da predominância do interesse, ainda que não expresso nem positivado, se tornou um princípio geral na repartição de competências Assim, à União caberá as matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos estados referem-se as matérias de predominante interesse regional e aos municípios os assuntos de interesse local (MORAES, 2009).

Neste sentido, é necessário que se estabeleça primeiramente a diferenciação entre o aspecto material e o aspecto processual do princípio da predominância do interesse já que, em diferentes momentos da evolução constitucional nacional, a ele foram atribuídas diferentes concepções.

Sua concepção material normativa diz respeito à escolha adotada pelo legislador constituinte de, ao distribuir as competências entre os entes federados, tê-lo feito de tal modo a privilegiar, tanto quantitativa como qualitativamente, a atribuição de competências para a União.

Conforme explica Streck (2018) o constitucionalismo brasileiro passou por diversas fases na evolução de seu federalismo: a distribuição clássica constante da constituição americana; a do federalismo dual, com a existência de dois campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores; o federalismo cooperativo proveniente das necessidades dos estados-membros mais pobres de auxílio federal para o atendimento de suas necessidades; uma escalada do intervencionismo estatal, modelo de federalismo este do qual proveio uma gradativa expansão da autoridade federal; e um federalismo dito de integração posterior à Constituição de 1967, marcada por uma ainda maior centralização das competências da União para a execução desta função de fomento por intervenção até o modelo adotado pela constituição atual, denominado de equilíbrio.

Desde antes da promulgação da constituição vigente, Horta (1981) reconhecia que este alargamento das competências federais não advinha exclusivamente de uma preferência formal, mas de mudanças no próprio funcionamento do Estado moderno em sua passagem do liberalismo econômico para o estado intervencionista moderno. Não obstante, a consecução destas finalidades se deu mediante a mutilação da autonomia dos estados membros nas mais variadas matérias, razão pela qual ele chegou a afirmar, ainda com base na Emenda Constitucional de 1969 que: “a União tornou-se absolutista na sua ambição de poder, e para servir ao autoritarismo do Governo Federal a Constituição cancelou a autonomia do Estado-Membro”.

Posteriormente, já sob a égide da Constituição de 1988, o autor qualifica no modelo por ela adotado como federalismo de equilíbrio, esclarecendo que ele é tributário da constituição

alemã de 1949 (HORTA, 2001), em que a distribuição de competências foi realizada de tal forma que a um só tempo foram fixadas competências privativas e outras concorrentes:

Na repartição contorrente ou mista reside a fonte do federalismo de equilíbrio, forma que se opõe ao federalismo centrípeto, fundado na plenitude dos poderes federais, que se expandiu nas Constituições Federais de 1934, 1946 e 1967. A repartição de competências, estruturada na Constituição Federal de 1988, acolheu as novas tendências do federalismo e na concepção constitucional é visível a influência da técnica de competência da Lei Fundamental da Alemanha de 1949

A constituição alemã de 1949, sucessora da Constituição de Weimar de 1919 adotou um regime de distribuição de competências completamente distinto de sua predecessora na medida em que passou de um regime, tratando especificamente dos municípios, abandonou a centralização da competência do ente federal superior para adotar um regime de atribuição de competências que privilegia auto-administração municipal, conforme afirma Krell (1995) e Horta (2001), com os apontamentos deste último a seguir:

No final da república de Weimar, com o surgimento da teoria da ‘garantia institucional’ do município, a doutrina jurídica começou a abandonar dogmaticamente a teoria do dualismo rígido entre a sociedade e os entes locais num lado, e o Estado com os órgãos governamentais do outro. Essa idéia foi totalmente superada em 1949 pela Lei Fundamental (Grundgesetz) de Bonn que consagrou a auto-administração municipal como um dos princípios constitucionais básicos da estrutura organizacional do novo Estado alemão.

Estabelecidas estas premissas e discorrendo acerca da distribuição de competências tal como delimitadas na Constituição de 1988, dela constam competências horizontais compreendidas como tais aquelas atribuídas a somente um dos entes federados, a exemplo das competências geral (art. 21) e privativa (art. 22) da União, as competências privativas dos Estados (art. 25), e dos municípios (art. 29). Dizem respeito àquela parcela de autonomia reservada a cada ente conforme o pacto federativo (MENDES, 2019, p.876). As leis criadas no exercício desta modalidade específica de competência não estão sujeitas a nenhuma forma de hierarquia com relação a outro ente, ainda que superior.

Por outro lado, por razões de natureza política o constituinte entendeu por bem fixar, ao lado as competências gerais e privativas da União, assim como das competências privativas dos Estados e municípios, matérias sobre as quais todos os entes poderiam legislar, ou seja, de competência concorrente, formando estrutura apelidada por MENDES como um “condomínio legislativo” (*Idem, ibidem*, p. 884). Trata-se de competência que entrecorta os Entes de cima abaixo; vertical, portanto.

Tratando especificamente desta repartição vertical de competências, quando existirem simultaneamente mais de um diploma normativo, proveniente de entes distintos que regulamentem um mesmo tema considerado de competência concorrente ou verticalmente distribuído, ela será resolvida mediante a aplicação do princípio da predominância do interesse, definido por Da Silva (2006, p. 478) nos seguintes termos:

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, tendo a Constituição desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigência

Acontece que, no Estado Moderno, se torna cada vez mais problemático discernir o que é interesse geral ou nacional do que seja interesse regional ou local. Muitas vezes, certos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, por abrangerem dois ou mais deles.

Conforme explica Gagnon (1993, p. 18) o êxito de um regime federado depende, dentre outros fatores, na capacidade de resolução de conflitos internos. Em nosso sistema, assim como na maioria das Constituições ocidentais pós 1945, a resolução de conflitos entre entes federados compete ao Supremo Tribunal Federal conforme art. 102, inc. I, “f”, que diz o seguinte: “as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta”.

Questão ainda pendente de resposta é a forma como, na prática, deva ser resolvida a dúvida acerca de qual seria o interesse efetivamente predominante naqueles casos em que a divergência entre os entes sofre judicialização, problema que é abordado por Sarlet (2019, p. 935) nos seguintes termos:

O princípio da predominância do interesse, todavia, opera mais como uma diretriz geral a nortear a compreensão do sistema como um todo do que um critério absoluto, visto que a exata determinação de qual o interesse em causa (geral, nacional, regional, ou local) frequentemente se revela difícil, existindo zonas de imbricação, que exigem uma particular atenção às circunstâncias de cada caso, podendo mesmo ocorrer que exista um interesse cuja é equivalente (pelo menos em termos tendenciais) para mais de um Estado ou Município.

Um exemplo desta celeuma é a atribuição, no caso concreto, de competência para legislar naqueles casos em que norma Municipal ou Estadual que, no exercício de competência concorrente (art. 24, inc. VIII, da CF) regulamenta determinada relação jurídica consumerista. Mais especificamente, quando é contestada por violar competência privativa da União para

legislar, por exemplo, sobre direito civil (art. 22, inc. I, da CF) ou sobre (art. 21, inc. XI, da CF).

Provocado mediante a propositura da ADI 5.792 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019) a se manifestar acerca da Lei 5.853/2017 do Distrito Federal, que concedeu acréscimo de 30 minutos em estacionamento após o pagamento da tarifa, o Supremo concluiu por sua inconstitucionalidade em razão da violação da competência da União para legislar sobre direito civil (art. 22, inc. I da CF) conjugada à interferência na dinâmica da atividade empresarial, violando a livre iniciativa malgrado aquele mesmo sodalício no julgamento da ADI 5.462 (*op. Cit.*, 2018) tivesse se posicionado pela constitucionalidade de Lei 7.202/2016 do Estado do Rio de Janeiro, que havia restringido a cobrança de taxas por instituições particulares de ensino superior exatamente com base na competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor (art. 24, inc. VIII, §§ 1º e 2º, da CF). Ainda que mediante leitura atenta do voto condutor do acórdão, permaneceu a perplexidade por se considerar lei estadual, que regulamentou a prestação de serviço de estacionamento, como de natureza de direito civil.

Já com relação ao conflito de competência para legislar sobre direito do consumidor quando esta competência é exercida pelo Estado ou Município para discorrer sobre serviços de telecomunicação, o STF possui entendimento reiterado no sentido da prevalência da competência da União para legislar sobre o assunto. Podemos citar como exemplo a ADI 4.715 (*op. Cit.*, 2018), julgada procedente para reconhecer a inconstitucionalidade de lei estadual que havia disciplinado sobre limite de tempo para a utilização dos créditos de telefone pré-pago, ao passo que, no julgamento da ADI 4.533 (*op. Cit.*, 2020), em que foi discutida a constitucionalidade de lei estadual que havia estabelecido a obrigatoriedade do envio ao consumidor de comprovante de quitação das faturas anteriores, muito embora tivesse concedida tutela liminar, no mérito a ação foi julgada improcedente por se considerar que (*sic*): “Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria”.

O princípio da preponderância de poderes, por si só, não necessariamente resulta na formação de precedentes que privilegiem as competências da União em detrimento da competência dos Estados-membros: se trata de mero mandamento de otimização (ALEXY, 2014, p. 90), conformado e limitado pelas possibilidades fáticas e jurídicas de sua realização e, no caso da constituição vigente, esta conformação consiste na distribuição de competências operada pelo constituinte originário que, como bem identificou Arretche (2012), em termos práticos privilegiou a outorga de competências para a União.

Abstratamente, a repartição de competências entre os entes federados a princípio pode parecer bem delimitada: ao avançarmos para a resolução de um caso concreto, as barreiras que delimitam as competências da União, dos Estados e dos municípios se anuvia, e a solução da causa passa a depender nem tanto do texto constitucional, mas do resultado da interpretação que pende para a solução que privilegia este papel aglutinador da União.

Com base no entendimento adotado pelo STF nos julgados mencionados é possível perceber esta tendência para resolver as controvérsias acerca da delimitação das competências da União: quando contrapostas naqueles casos concretos submetidos a apreciação judicial de tal modo que adota-se decisão que privilegia a competência da União para legislar, criando, assim, um entendimento que replica e dialoga com o próprio modelo de federalismo brasileiro.

Não obstante, no bojo do próprio STF, começa a se formar entendimento em sentido diverso. Lopes Filho (2019), mediante pesquisa jurisprudencial identifica decisões que, em resolução de conflitos quanto à competência de cada ente, passam a decidir com base, não no princípio da preponderância de interesse, mas no princípio da subsidiariedade. Conforme o autor (*Idem, ibidem*, pág. 192, et seq.):

Presume-se de antemão que o ente mais periférico do pacto federativo é, via de regra, o mais apto. Apenas quando se elide concretamente esta presunção, com dados quantitativos, é que se passa para outro nível federativo mais amplo; daí a ideia de atuação apenas subsidiária [...] Mais recentemente, o princípio da subsidiariedade foi citado em precedente do Supremo Tribunal Federal. Deve ser atentado, contudo, que, a despeito do resultado, houve votos de vários ministros com visões completamente distintas, mesmo entre aqueles que votaram no mesmo sentido quanto à solução do mérito da questão.

Como exemplo, o julgamento do RE 194.704, que se debruçou sobre a controvérsia acerca da constitucionalidade de lei municipal que previu a imposição de multa pela emissão de fumaça em limites acima de padrões aceitos, considerou-a constitucional com base no princípio da especialidade: “Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*)” (ZIMMERMAN, 1991, p. 3).

A doutrina da presunção contra a preempção, ladeada pelo princípio da subsidiariedade, é mencionada em vários outros julgados daquele tribunal tanto no controle difuso como no controle concentrado de constitucionalidade (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

Preempção no direito constitucional estadunidense consiste na faculdade de que dispõe o Congresso daquele país de criar leis federais avocando para o ente federal uma determinada

competência, que de outra forma seria exercida por cada estado membro, e encontra fundamento na necessidade de criar e executar políticas públicas de maneira uniforme e centralizada.

Destarte, assim como na presunção contra a preempção como no princípio da subsidiariedade, são ambos mandamentos de otimização voltados a restabelecer a importância dos estados membros na relação para com o ente federal (Young, 2007, p. 150).

1.4 A autonomia legislativa e competência dos Municípios

O sistema federativo brasileiro é formado de tal forma que, assim como a União e os Estados, também os Municípios são considerados entes integrantes do pacto federativo do que decorre a outorga, guardadas as suas peculiaridades, de todas aquelas características inerentes aos demais entes federados.

Vale dizer, que lhe assiste tanto o direito de se auto-organizar, como se auto-governar, o que é realizado por intermédio de sua respectiva lei orgânica e mediante a aprovação de leis por sua Câmara de Veradores assim como sob a administração realizada por seu Prefeito.

Aqui também cabe a ressalva quanto à existência de um condomínio legislativo como característica do Estado Federado em comparação com o Estado Unitário descentralizado: se, assim como a principal característica do estado-membro é a existência de um regime jurídico diverso, autônomo e coexistente com aquele produzido pela União, de igual modo, dentro de sua competência, os Municípios também formam um arcabouço jurídico autônomo em relação àquele publicado pelo Estado-Membro ou pela União. Esta capacidade legiferante constitui expressão de sua autonomia legislativa, o que pode ser percebido mais facilmente em determinadas matérias como em direito do consumidor, direito ambiental ou urbanístico, em que é mais comum observar-se esta coexistência e simultaneidade de normas de diferentes estamentos normativos.

Não obstante, consideradas todas competências concorrentes que possuem em tese a aptidão de se sobrepôr à competência do município, observa-se que, na prática, a autonomia e a competência municipal se apresentam significativamente reduzidas e relativizadas.

A competência legislativa dos Municípios se encontra arrolada no art. 30 e incisos da Constituição Federal e na maioria das hipóteses lá previstas, ela somente se efetiva na qualidade de coadjuvante da legislação criada pelos entes superiores complementando-lhes naquilo que couber, a exemplo da competência para a proteção do patrimônio histórico-cultural local (inc.

IX), e a legislação de interesse local (inc. I), que somente se aplicam naquelas hipóteses em que inexistia legislação Federal ou Estadual pretérita que regulamente a questão de maneira diversa.

Como ente competente para auto-organização e auto-governo, é necessário que esta atividade conte com uma fonte de receita constitucionalmente assegurada para ficar a salvo de investidas de outros entes federados pela insuficiência de receita, razão pela qual, dentre suas competências, encontra-se a de instituir e arrecadas os tributos de sua competência, desde que prestadas contas aos órgãos de controle (inc. III).

Por outro lado, há as competências em que o Município assume singela posição de executor de políticas públicas criadas por entes superiores a exemplo da prestação de serviço de atendimento médico de saúde (inc. VII), ou ainda nos programas de educação infantil e de ensino fundamental (inc. VI).

Mesmo naquelas hipóteses de competência legislativa distribuída entre os entes federativos, na prática permanece diminuta a competência do Município para legislar sobre a matéria. Se em um primeiro momento incide o modelo cooperativo da relação entre os diferentes entes, acaso haja dúvida acerca de qual norma deva prevalecer, a aplicação do princípio da preponderância de interesses como forma de resolução de conflitos de competência, ao menos da forma como defendido por MENDES (2012, pág. 885), incide de tal modo que os interesses mais amplos devam prevalecer sobre aqueles mais restritos. Ou seja, os interesses estabelecidos pela União ou dos Estados se sobrepõem aos dos Estados:

Se a regra é a cooperação entre a União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, pode também ocorrer conflito entre esses entes, no instante de desempenharem as atribuições comuns. Se o critério da colaboração não vingar, há de se cogitar do critério da preponderância de interesses. Mesmo não havendo hierarquia entre os entes que compõe a Federação, pode-se falar em hierarquia de interesses, em que os mais amplos (da União) devem preferir aos mais restritos (dos Estados).

Interessante verificar a ocorrência de um movimento, tanto doutrinário como jurisprudencial, para uma releitura e uma ressignificação deste princípio da preponderância do interesse como critério para a resolução de conflitos de competência entre os entes federados. Se inicialmente este princípio era aplicado para que o critério fosse resolvido para privilegiar o interesse mais amplo, como que numa análise horizontal, ele passou por uma transformação em seu conteúdo e significação.

Conforme SARLET (2019, p. 943) o critério utilizado para se fixar o ente competente deixou de ser a abrangência, municipal, regional ou nacional da matéria, mas passou a se que a competência deveria ser atribuída àquele ente cujo interesse tivesse mais predominância. Ou

seja, se de acordo com as peculiaridades do caso concreto aquele determinado ente, naquela determinada circunstância, experimentasse conseqüências mais intensas que os demais entes também interessados, faz-se uma análise vertical da controvérsia realizada a partir da intensidade do interesse predominante ao invés de apenas a sua extensão geográfica/territorial.

A matéria em que a competência, tanto legislativa como administrativa do Município, ganha alguma autonomia é com relação a normas de Direito Urbanístico e matérias a ele relacionadas, a exemplo da competência para criar, organizar e suprimir distritos (inc. IV), prestação de serviços públicos de interesse local, inclusive o de transporte coletivo (inc. V), assim como o próprio ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (inc. VIII) e, ainda assim, no exercício desta competência novamente o Município encontra-se na posição de executor de políticas públicas cujas diretrizes gerais são fixadas pela União, conforme o art. 182 da CF/88.

A bem da verdade, se levarmos em consideração que o regime de distribuição de competências adotado pelo constituinte de 1988 se baseou tanto no constitucionalismo americano como no constitucionalismo alemão, é compreensível que o Município se encontre submetido a este grau de dirigismo já que, conforme a Lei Fundamental de Bonn, os municípios não necessariamente contam com competências políticas mas, principalmente, administrativas, conforme explica Andreas Krell (1996, pág. 109):

Os municípios menores (Gemeinden), as cidades (Städte) e as circunscrições municipais (Kreise) cumprem as tarefas mais importantes e prestam a maior parte dos serviços aos cidadãos; por isso também a Alemanha costuma assinalá-los de terceira esfera de hierarquia do Estado e da Administração pública, Essa imagem, no entanto, é coerente somente pelo ponto de vista político-administrativo, não refletindo corretamente a situação jurídica alemã.

De qualquer forma, a despeito das controvérsias quanto a esta transição ou ressignificação a que foi submetido o princípio da predominância do interesse, fato é que os conflitos de competência para a atividade legiferante, em que se cogita da prevalência da competência do Município, diz respeito, regra geral, àquelas questões referentes a serviços públicos ou políticas públicas. Sua execução adequada e efetiva depende de uma normatização individualizada, e que considere as peculiaridades de determinada região. Vale dizer, a competência legislativa do Município prevalece quando existem razões de fato que justificam que se faça desta forma.

Não obstante, para que se proceda à adequada compreensão das competências de cada ente federado em conformidade com o que estabelece o texto constitucional é necessário ter

em mente que compete ao Município legislar sobre aquelas matérias cuja competência pertença a outros entes federados apenas de natureza suplementar (inc. II). Naquelas circunstâncias em que houver imbricação, sobreposição, ou formação daquelas áreas cinzentas em que a questão discutida diz respeito a mais de um ramo do direito que hipoteticamente pertencem às competências do Município, assim como de outro ente superior, sem que existam razões práticas e concretas que justifiquem um tratamento diferenciado da norma geral aplicada aos demais entes, a norma geral advinda da União, ou conforme o caso dos Estados, deve prevalecer.

E esta afirmação não possui qualquer contradição: o princípio da preponderância, seja em sua compreensão horizontal (interesse mais abrangente geográfica e territorialmente) ou em sua compreensão vertical (interesse mais intenso e impactante para determinado ente ou região), pressupõe a ausência de motivos que justifiquem esta preponderância, o que pode ser exemplificado pela instituição de normas regentes de procedimento para a apuração de infrações e aplicação de sanção. Qualquer fundamentação tendente à outorga de proteção jurídica processual inferior àquela outorgada a outrem em idêntica situação é incompatível com o princípio da igualdade tal como consignado no texto constitucional.

2 OS DISSENSOS JURISPRUDENCIAIS E ANECESSÁRIA PACIFICAÇÃO DA MATÉRIA

2.1 Dissensos na interpretação outorgada pelo STF aos comandos do Decreto Lei 201/67 e da Súmula Vinculante n.º 46 do STF

É uma questão jurídica que é comumente submetida à cognição daquele tribunal de vértice. Para tornar público seu entendimento para a comunidade jurídica, foi publicada primeiramente a súmula 722, segundo a qual: “São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento” que, posteriormente, foi convertida na SV 46/STF, nos seguintes termos: “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União”.

Perceba-se que a partir da interpretação gramatical ou literal destes verbetes sumulares e, principalmente da redação atribuída para a SV 46/STF, que ao menos, aparentemente, a intenção daquele tribunal foi a de fixar e pacificar o entendimento apenas para apuração de crimes dos prefeitos e vereadores, já que foi feita menção à competência privativa, e a menção a norma de direito penal “definição dos crimes”, e de direito processual “estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento”.

Ou seja, ao menos em princípio, não seria possível extrair somente da súmula, a intenção do STF em regulamentar o procedimento para apuração de infração político-administrativa, seja para reforçar, seja para afastar as normas processuais contidas no art. 5º. Não obstante, os precedentes jurisprudenciais se submetem a formas distintas de interpretação.

O ordenamento jurídico brasileiro, como tributário de ordenamentos jurídicos de direito continental, de *civil law* ou de tradição romano-germânica, é habituado ao direito legislado e, em contrapartida, pouco afeito ao direito baseado em precedentes judiciais.

Aos dispositivos legais, produto da atividade legiferante estatal, em princípio se submetem àqueles métodos clássicos de interpretação como o literal, histórico, sistemático e teleológico. Já com relação aos precedentes jurisprudenciais o seu mecanismo de formação e operacionalização é diverso.

Neste sentido, Didier Jr (2016, p. 501). afirma o seguinte:

Vê-se,então, que o enunciado da súmula é, por assim dizer, o texto que cristaliza a norma geral extraída, à luz de casos concretos, de outro texto (o texto legal, em sentido

amplo). A súmula, como texto, terá de ser reinterpretada, daí a necessidade de ela ser escrita com termos precisos, tanto quanto isso seja possível.

Ocorre que, se determinada súmula for interpretada da mesma forma e mediante a utilização dos mesmos procedimentos utilizados para a interpretação da lei, é possível e comum que a conclusão alcançada seja diversa, se não diametralmente oposta, ao próprio entendimento que se pretende pacificar. Este desencontro é potencializado quando a própria redação atribuída para a súmula é deficitária, insuficiente para transmitir as razões jurídicas que a subsidiam, tanto que, conforme simples consulta ao sítio eletrônico daquele tribunal observa-se que os julgados representativos da aplicação a SV 46/STF se debruçam sobre a aplicação da súmula aos procedimentos de apuração de infração político-administrativa realizados pelas câmaras Municipais.

Não se trata de tarefa fácil. A dúvida na aplicação da súmula começa com o que se compreenda como infração político-administrativa em contraposição aos crimes de responsabilidade, já que da mesma forma que encontramos decisões que os tratam como sinônimos (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015), verificamos decisões em sentido contrário, conceituando crimes e infrações político-administrativa de maneira distinta.

Isto em razão da denominação utilizada pelo legislador, como pelas condutas que são tipificadas como crimes de responsabilidade e infrações político-administrativas, que por sua natureza as infrações devam ser submetidas a julgamento de natureza política e ideológico-valorativa, indo além do que apenas veicular uma forma *ius puniendi* estatal como nos demais crimes, do que decorre a submissão a regimes jurídicos distintos, muito embora em ambos os casos exigirem um procedimento prévio uniforme que garanta ao investigado o exercício pleno e desenvolvimento das garantias constitucionais de natureza processual.

Uma vez exposta esta questão, que ainda é objeto de dissensão no STF, há que se abordar a delimitação do âmbito de incidência da própria SV 46/STF, haja vista que muito embora a sua redação seja gramaticalmente restritiva, ela é objeto de compreensão e aplicação de maneira significativamente ampliada.

Como recorte exemplificativo, a Reclamação 24.727 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018), proposta contra decisão proferida pelo TJPA que, no julgamento de ação anulatória de dois Decretos Legislativos de cassação de mandato do prefeito de Novo Progresso pela prática de infração político-administrativa, em que foi negado o pedido para a concessão de tutela provisória de urgência sob o argumento de que o rito adotado pela Câmara de vereadores havia observado as normas constantes da Constituição do Estado do Pará e a Lei

Orgânica do Município de Novo Progresso. A Reclamação foi julgada procedente por decisão monocrática em que constou a seguinte fundamentação:

(...) tem-se que a autoridade reclamada, ao entender que as normas locais e estaduais se sobrepõem ao que dispõe a legislação nacional naquilo que tange à disciplina de processo e julgamento de crimes de responsabilidade, afronta o que determina a SV 46, assim como o que decidido na ADPF 378/DF, porquanto legitima o recebimento de denúncia e da deliberação pela cassação do mandato do prefeito do Município de Novo Progresso/PA por escrutínio secreto.

Perceba-se que muito embora o fragmento transcrito não tenha feito menção expressa ao DL 201/67, a conclusão pela violação da SV 46/STF foi alcançada a partir da fundamentação adotada na decisão judicial guerreada que concluiu que a legislação Estadual e Municipal poderia se sobrepor à legislação nacional para a apuração de infração político-administrativa.

Já a Reclamação 22.034 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015) foi proposta contra Decreto Legislativo da Câmara Municipal de Nova Olinda-CE, segundo o qual, após deliberação, foi determinada a suspensão do exercício de suas funções até a decisão final do processo de cassação de seu mandato. Novamente, foi identificada violação da súmula em ato que não foi praticado em processo judicial para a apuração de crimes, mas em processo para apuração de infração político-administrativa e em que o pedido para a concessão de liminar foi concedido exatamente em razão de o ato acoimado ter sido fundamentado exclusivamente na legislação local:

É certo que a possibilidade de afastamento/suspensão temporária do exercício do cargo prefeito municipal em razão da tramitação de processo jurídico-político de cassação de mandato perante a Câmara Municipal está a merecer por parte deste Supremo Tribunal Federal análise mais detida à luz da normatividade que diretamente deflui da Constituição da República. De qualquer sorte, no caso concreto e na fase em que se encontra o Processo de Cassação de Mandato nº 1/2016, está-se diante de ato/decisão (Decreto Legislativo nº 003/2016) lastreado exclusivamente em atos normativos de origem estadual e municipal, a evidenciar plausibilidade de sua contrariedade com o enunciado da Súmula Vinculante nº 46.

Outro caso é o da Reclamação 31.850 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018), em que no decorrer da tramitação de procedimento para a apuração de infração político-administrativa, foi determinado pela Comissão processante a realização da oitiva das testemunhas arroladas em regime de sigilo com base em artigo do Regimento Interno da Câmara, em que o autor apontou a violação tanto da SV 46 como da ADPF 378:

A análise dos autos demonstra a plausibilidade do direito defendido, pois o ato reclamado, ao determinar a realização da oitiva das testemunhas em regime de sigilo,

com base no art. 41 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cabedelo-PB, claramente, negou observância ao enunciado da Súmula Vinculante 46, uma vez que estabeleceu norma procedimental não prevista no Decreto-lei 201/67, norma federal aplicável ao caso. (...) Diante do exposto, presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, DEFIRO O PEDIDO LIMINAR para determinar à Câmara Municipal de Cabedelo – PB que afaste o sigilo da oitiva das testemunhas, previsto em ata da reunião da Comissão Processante, realizada em 27/8/2018, até pronunciamento definitivo desta CORTE, devendo o Processo 001/2018 prosseguir, normalmente, nos termos do DL 201/67.

Conforme os julgados exemplificados acima, ao menos no julgamento das infrações político-administrativas praticadas por prefeitos, o entendimento adotado pelo Supremo é no sentido de que constitui violação à súmula não somente a inobservância do DL 201/67 na apuração de crimes de responsabilidade como na apuração de infração político-administrativa levada a cabo pelas Câmaras de vereadores.

Situação diversa ocorre quando se avança para a discussão acerca da aplicabilidade do procedimento para a apuração de infrações político-administrativas praticado por vereadores. De acordo com o art. 7, §1º, do DL 201/67: “O processo de cassação de mandato de vereador é, no que couber, o estabelecido no art. 5º deste decreto-lei”.

Ocorre que nas oportunidades em que instado a se manifestar em Reclamações propostas por vereadores, o STF acaba por julgar improcedentes as reclamações em razão da ausência de aderência estrita.

Toma-se como exemplo a Reclamação 43.656 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020). Nela o autor se insurge contra decisão proferida pelo TJPR que, em julgamento de recurso de agravo de instrumento interposto pela Câmara Municipal de Nova Tebas, revogou tutela provisória anteriormente concedida pelo juízo de primeiro grau para suspender os efeitos sob o argumento de que a SV 46/STF não alcançaria o processo para a apuração de infrações político administrativas contra vereadores, decisão esta que foi mantida sob os seguintes fundamentos:

Na dicção do art. 7º, § 1º, do Decreto-Lei 201/1967, “O processo de cassação de mandato de vereador é, no que couber, o estabelecido no art. 5º deste decreto-lei”.

Verifico que o caso em tela cuida da cassação de mandato de vereador em razão da quebra de decoro parlamentar, consoante o art. 7º, III, do Decreto-Lei 201/1967 (“Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de vereador, quando: [...] III - Proceder de modo incompatível com a dignidade, da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública”) e não por crime de responsabilidade de prefeito.

Dessa forma, não se extrai do ato reclamado usurpação da competência da União para legislar sobre normas de processo dos crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores.

A espécie dos autos não guarda, pois, similitude com o quanto consagrado por essa Suprema Corte na Súmula Vinculante 46.

No mesmo sentido, a Reclamação 43.097 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020). Neste caso, o vereador se insurgiu contra deliberação da comissão processante que determinou a realização das reuniões sessões a portar fechadas, alegando violação ao princípio da publicidade. Se num primeiro momento a liminar foi concedida para determinar que os atos fossem realizados de forma pública, no mérito a Reclamação foi julgada improcedente, com a cassação da liminar anteriormente concedida, exatamente em razão da ausência de aderência estrita:

(...)In casu, verifica-se a ação da Administração atentou-se no sentido da observância das regras de publicidade em relação à apuração de possível quebra de decoro parlamentar. Ademais, melhor analisando a situação, entendo que a tese suscitada na presente reclamação não guarda estrita pertinência com o que dispõem os referidos julgados os quais levaram a edição da Súmula Vinculante 46. A Comissão Processante, ao instaurar processo de cassação de parlamentar por quebra de decoro, não estaria usurpando a competência legislativa privativa da União, tampouco criando modalidade de sessão que não está prevista em Lei. Constatada a inexistência de identidade entre o ato reclamado e o conteúdo da Súmula Vinculante supostamente desrespeitada, também por esse motivo, a presente reclamação se mostra descabida.

Todavia, a ausência de aderência estrita, que é um dos requisitos para o conhecimento do mérito do pedido de reclamação, não pode ser confundida com inviabilidade jurídica para a extensão da Súmula Vinculante aos vereadores.

Ocorre que o procedimento para a apuração das infrações político-administrativas praticadas por vereadores é o mesmo utilizado para a apuração de infrações desta natureza praticadas pelo prefeito, com a ressalva de que, conforme o art. 7º, §1º, do DL 201/67: “O processo de cassação de mandato de vereador é, no que couber, o estabelecido no art. 5º deste decreto-lei”. Resta, portanto, esclarecer em qual medida o procedimento aplicável aos vereadores se afasta daquele aplicado aos prefeitos.

Cumprir mencionar que o sentido da expressão “no que couber” é o de conceder ao intérprete a possibilidade de se verificar de antemão acaso o procedimento originalmente previsto para a apuração de infrações dos prefeitos seja, ou não, extensível aos vereadores, observadas as particularidades de cada cargo eletivo. Não obstante, esta liberdade para a conformação do procedimento, não é concedida pelo legislador de maneira liberal ou despropositada. Não se trata do quadro em branco mencionado por Kelsen (2009, p. 390).

Pelo contrário, o procedimento previsto pelo art. 5º, do DL 201/67 (BRASIL, 1967), ao ser aplicado “no que couber”, deve ser utilizado na maior extensão ou intensidade quanto possível, e esta afirmação determina o ponto de partida para a colmatação de sentido da norma haja vista que, em princípio, o art. 5º, deve ser aplicado em sua integralidade ao procedimento

de apuração de infrações de vereadores, até que surja uma circunstância de fato ou de direito suficientemente relevante para justificar o seu afastamento.

Observa-se assim, que a presunção ou o ponto de partida do intérprete é a de aplicabilidade plena do procedimento previsto para os prefeitos aos vereadores, até que sejam devidamente identificadas e explicitadas razões juridicamente relevantes em contrário. Ao adotarmos como premissa inicial a compatibilidade plena do art. 5º do DL 201/67 para com o procedimento de apuração das infrações também dos vereadores até que sejam apontadas justificativas suficientemente plausíveis em sentido contrário, conseqüentemente, afasta-se a aplicação açodada, elastecida e injustificada dos Regimentos Internos de cada Câmara de vereadores em prejuízo da aplicação do Decreto Lei.

E é neste ponto que se evidencia a importância dos marcos teóricos nos tópicos seguintes: o processo de apuração de infrações político-administrativas é por fim um processo administrativo de natureza sancionatória e que, como tal, deve ter cada uma das etapas perpassadas pelos princípios que regem a tramitação dos processos.

Se, no processo para apuração de responsabilidades, seja do prefeito como dos vereadores, temos uma função atípica do Legislativo, nem o princípio *interna corporis* nem a observância do princípio da separação dos poderes constituem justificativa plausível para aplicar o Regimento Interno em detrimento daquele estabelecido pelo Decreto, única e exclusivamente pelo juízo de oportunidade e conveniência da comissão processante.

Concluindo, podemos destacar os seguintes pontos: a) os crimes de responsabilidade se diferenciam em substância das infrações político-administrativas em razão do tipo de lesão causada ao bem jurídico tutelado assim como o tipo de controle ao qual se encontram submetidos; b) a despeito da redação literal da SV 46/STF, a interpretação que lhe é atribuída e a forma como é aplicada é no sentido de que também o procedimento de apuração das infrações político-administrativas do prefeito deve ser conduzido de acordo com as balizas estabelecidas pela Lei Federal e; c) A aplicação do procedimento do Regimento Interno ao invés do DL 201/67, no procedimento para apuração de infrações dos vereadores somente se justifica quando as normas do decreto forem justificadamente incompatíveis em razão da natureza dos cargos de prefeito e vereador, e de forma complementar.

2.2 Dissensos na interpretação outorgada pelo TJMT aos comandos do Decreto Lei 201/67 e da Súmula Vinculante n.º 46 do STF.

Conforme demonstrado, o dissenso sobre a compreensão da proeminência legislativa da União em matéria procedimental de cassação de mandato de vereador tem, a todo momento, gerado decisões conflitantes e até mesmo contraditórias nos tribunais brasileiros.

Para que se perceba a necessária reedição do texto da SV 46/STF para uniformização jurisprudencial quanto às infrações político-administrativas em âmbito municipal, a fim de promover segurança jurídica, um recorte temporal foi feito sobre o Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso. Serão analisados dois processos judiciais de cassação de mandato de vereador no município de Cuiabá, e as respectivas interpretações jurídicas a eles atribuídas.

Em 6 de março de 2020, o então vereador Abilio Brunini teve seu mandato cassado pela Câmara Municipal de Cuiabá, sob a alegação de ter praticado quebra de decoro parlamentar. Irresignado, propôs uma Ação Anulatória de Atos Administrativos¹ em que alegou ser nula a cassação por não ter sido observado o rito presente no art. 5º, do DL 201/67, vindicando a suspensão dos efeitos da cassação e a sua recondução ao mandato.

Julgada a tutela de urgência em 06 de maio de 2020, portanto, dois meses após o evento de cassação, o juízo da 4ª Vara Especializada da Fazenda Pública de Cuiabá concedeu a tutela de urgência pleiteada, suspendendo os efeitos da cassação com a consequente recondução do vereador cassado ao exercício do mandato, sob o fundamento de indícios de violação à legislação local aplicada.

O agente político em questão concluiu seu mandato em 31 de dezembro de 2020 por força desta liminar.

Somente em 26 de junho de 2022 fora proferida a sentença de mérito nestes autos, ocasião em que o mesmo Juízo da 4ª Vara Especializada da Fazenda Pública de Cuiabá julgou improcedente a pretensão do vereador e confirmou sua cassação por entender ser possível ao ente municipal dispor sobre a cassação do vereador pela via legislativa local. Inclusive, quanto ao procedimento, minimizou a identificada violação que sustentou o pleito liminar ao classificá-la como “nulidade convalidada” por suposta soberania do plenário da Câmara.

Ocorre que, sem adentrar no mérito da impossibilidade de se convalidar atos nulos, a afirmação de que o município é competente para legislar sobre processo e julgamento de infrações político-administrativas em processo de cassação municipal não é pacífica quando o que se discute é a necessária parametrização do rito processual da cassação pela letra do art. 5º

¹ PJE/MT, processo n.º 1013321-81.2020.8.11.0041

do DL 201/67, independentemente da coexistência de norma local. A questão foi submetida à análise do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, em 17 de fevereiro de 2023, em sede de Apelação.

No julgamento, o voto relator entendeu que a SV 46/STF preceitua que a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União, não deixando dúvidas de que Estados e municípios não possuem competência para editar atos normativos relacionados a crimes de responsabilidade, ao passo que, neste sentido, afirmou a inexistência de qualquer ressalva quanto à perda de mandado do vereador em razão da prática de atos incompatíveis com o decoro parlamentar (infração político-administrativa).

Por esse raciocínio, afastou a tese recursal de ofensa à referida SV, aviada pelo apelante, amparando-se no precedente Reclamação n.º 1.159.353/AgRg (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019 e 2020), relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, inaplicável a este caso concreto: naquele julgamento o STF não avaliou questão pertinente à incidência da SV 46/STF, e sim, negou seguimento ao recurso extraordinário pela ausência de prequestionamento da matéria, cuja ofensa se revelou meramente reflexa à CF.

A partir deste posicionamento, seria natural compreender que o julgado culminaria na afirmação da autonomia e competência do ente municipal para legislar sobre normas de processo e julgamento das infrações político-administrativa praticadas por vereador, o que, por consequência derradeira, caso observadas, resultaria no desprovimento recursal do apelante.

Porém, em sentido oposto a este raciocínio, o voto do relator asseverou que os Tribunais Superiores “vêm decidindo no sentido de que a apuração das infrações político-administrativas deve observar o rito previsto no DL 201/67, ainda que existente legislação local a disciplinar a matéria”, explicando que com a promulgação da CF/88 e a recepção da referida norma com força de Lei Ordinária, o STF pacificou o entendimento, no sentido de que os crimes tipificados no artigo 1º do DL, embora nominados como crimes de responsabilidade, são em verdade crimes comuns, enquanto que as condutas elencadas nos artigos 4º e 7º – infrações administrativas –, são entendidas como verdadeiros crimes de responsabilidades.

Nesse ponto, em análise conjunta dos fundamentos do *decisum* e dos mais recentes precedentes do Supremo, emerge-se uma importante contradição jurisprudencial fruto da falta de clareza dos operadores do Direito sobre o verdadeiro alcance do verbete sumulado vinculante n.º 46 do STF.

Em outras palavras, por seu condão lógico, o relator, após afastar a incidência do caso concreto à SV 46 do STF, desvendou sua premissa para concluir que às infrações político-

administrativas também incide competência legislativa da União quanto ao seu processo e julgamento, em contradição conclusiva pelos próprios fundamentos por ele utilizados e à vista dos precedentes do Supremo.

Curiosamente, o “voto vista” declarado na mesma sessão de julgamento, sem enfrentar diretamente a matéria referente à competência legislativa nos casos de processo de cassação de vereador por cometimento de infração político-administrativa, acompanhou o voto relator, pela anulação da cassação, amparado em fundamento de desrespeito à norma local.

Ou seja, pela análise do “voto vista”, é possível concluir que se deu em apreço à admissibilidade do município legislar sobre as normas de processo e julgamento de cassação municipal por cometimento de infração político-administrativa, em contrassenso ao voto relator – embora o tenha acompanhado por outros fundamentos –, e à jurisprudência do Supremo.

A consequência deste entendimento, à luz do rol de violações ao rito do DL n.º 201/67 durante o processo de cassação do apelante e também de violações à legislação municipal, ainda que por caminhos tortuosos, conduziu o resultado do julgamento à unanimidade em favor do provimento da apelação para anular a cassação e declarar extintos os efeitos dela decorrentes no mandato eletivo do apelante, àquela altura findado há mais de dois anos.

Com isso, o objetivo processual do apelante foi atingido, qual seja, a anulação de sua cassação. O que não restou claro foi o posicionamento do TJMT no que é pertinente à competência legislativa sobre a matéria: se em privilégio da União para legislar sobre definição das infrações político-administrativas e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento, em analogia ao dispositivo da SV 46/STF, ou em privilégio à autonomia do município para editar normativas próprias, fato que demonstra em concreto o rol de controvérsias, ou, incertezas jurídicas no ato de interpretação do tema.

Não foi diferente na análise judicial do processo de cassação por prática de infração político-administrativa no qual a Câmara Municipal de Cuiabá cassou o mandato do ex-vereador Marcos Paccola, em 2022.

Inconformado pelo rito da cassação não ter observado a parametrização proposta pelo DL n.º 201/67, o ex-vereador, cassado, impetrou Mandado de Segurança perante a 1ª Vara Especializada de Fazenda Pública de Cuiabá, e à vista dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, reclamou tutela antecipada para ser reconduzido ao mandato.

Em 7 de novembro de 2022, aquele Juízo especializado indeferiu o pedido de tutela antecipada ao prestigiar a autonomia local (do município) para legislar sobre matéria de cassação de mandato de vereador por prática de infração político-administrativa.²

Entre outros fundamentos, decidiu-se pela permissibilidade de o município gozar de autonomia para criar normas processuais e procedimentais de exceção ao DL n.º 201/67.

É certo que ao se afirmar que o processo de cassação em trâmite por determinada comissão legislativa, em observância ao dispositivo local, pode ferir o rito previsto no art. 5º do Decreto, está se autorizando chancela para que no Brasil possa haver, até o presente momento, 5.568 (cinco mil quinhentos e sessenta e oito) procedimentos internos de cassação distintos: um para cada município brasileiro.

O caso em tela, ora aguardando a apreciação em sede recursal no TJMT, será objeto de acalorada discussão jurisprudencial: no processo que envolveu o ex-vereador Abilio Brunini anulou-se a sua cassação por dois votos que reconheciam nulidades: um em apreço à competência legislativa da União e outro em apreço à competência legislativa local. Nesta hipótese, se observados todos os aspectos legais da norma local, a divergência sobre a competência para legislar em processo de cassação de vereador por prática de infração político-administrativa resultará em um voto pelo provimento recursal e outro pelo desprovimento, dissenso que não surpreenderia quanto a falta de clareza e certeza sobre a ideal aplicação da lei e dos princípios constitucionais vigentes à temática nos tribunais pátrios.

Em resgate da *ratio* que fundamentou a edição da Súmula n.º 722 do STF, posteriormente convertida na SV 46/STF, destacam-se dois precedentes do Supremo. São eles: Reclamação n.º 37.395/PR (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020), relatada pelo Ministro Luiz Fux, e Reclamação n.º 55.948/PR (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022), relatada pelo Ministro Luís Roberto Barroso.

A par desta discussão, é certo que embora o texto da SV 46/STF não contemple as infrações político-administrativas, estas encontram aderência e vinculação, quanto à competência da União para sobre elas legislar, vide os precedentes do STF sobre a matéria, fato suficiente para, a fim de pacificá-la, ensejar a reedição do texto sumular vinculante com a inserção da competência para legislar sobre normas de processo e julgamento das infrações político-administrativas ao lado dos crimes de responsabilidade.

² PJE/MT, processo n.º 1038368-86.2022.8.11.0041

2.3 Uniformização do procedimento de apuração de infrações político-administrativas como corolário dos bens jurídicos envolvidos

A partir das premissas segundo as quais os direitos políticos e, dentre os quais o de exercício da capacidade política passiva, exercida por intermédio do mandato eletivo, possui a natureza jurídica de um direito fundamental que goza especial previsão e proteção constitucional, é de se perquirir acerca do procedimento que deva orientar a sua limitação.

No exercício do mandato político o prefeito, assim como os vereadores, estão sujeitos a responsabilização por seus atos provenientes de diferentes esferas. Uma determinada conduta, às vezes uma mesma conduta, pode estar submetida a responsabilização civil, penal (por crimes comuns ou próprios) e administrativa, sendo uma destas esferas de responsabilização por infração político-administrativa e que possui previsão no DL 201/67.

Não obstante, para se discutir a aplicação deste dispositivo é necessário primeiramente delimitar a qual ente federal é atribuída a competência para regular material e processualmente aqueles atos qualificados como infrações político-administrativas, assim como o procedimento que deverá nortear a sua apuração e eventual aplicação de sanção, já que a própria incidência deste DL 201/67 representa um ponto de tensão, tanto no que diz respeito à distribuição de competências para a regulamentação de seu procedimento quanto na discussão acerca da possibilidade ou não de escrutínio judicial, e em qual extensão.

Essa afirmação advém do fato de que, diferentemente dos demais dispositivos infraconstitucionais que estão submetidos, via de regra, aos métodos de interpretação gramatical (literal ou semântica), histórica, sistemática e teleológica, já as normas de estatura constitucional estão submetidas a métodos e procedimento interpretativos distintos. Neste sentido, Barroso (2018, p. 338) explica:

Por serem normas constitucionais normas jurídicas, sua interpretação serve-se dos conceitos e elementos clássicos da interpretação em geral. Todavia, conforme já estudado (v. supra), as normas constitucionais apresentam determinadas especificidades que as singularizam, dentre as quais é possível destacar a) a superioridade jurídica; b) a natureza da linguagem; c) o conteúdo específico; d) o caráter político. Em razão disso, desenvolveram-se ou sistematizaram-se categorias doutrinárias próprias, identificadas como princípios específicos ou princípios instrumentais de interpretação constitucional.

Afastando-se do conceito sociológico de constituição defendido por Lassale, um destes princípios específicos de hermenêutica constitucional é o da efetividade segundo o qual, diante de diferentes opções interpretativas possíveis a um mesmo dispositivo questionado em

determinado caso concreto, deva ser privilegiada aquela que atribua mais efetividade ao texto constitucional. Neste sentido, é novamente a lição de Barroso (*Idem, ibidem*, p. 346):

Efetividade significa a realização do Direito, a atuação prática da norma, fazendo prevalecer no mundo dos fatos os valores e interesses por ela tutelados. Simboliza, portanto, a aproximação tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social. O intérprete constitucional deve ter compromisso com a efetividade da Constituição: entre interpretações alternativas e plausíveis, deverá prestigiar aquela que permita a atuação da vontade constitucional, evitando, no limite do possível, soluções que se refugiem no argumento da não autoaplicabilidade da norma ou na ocorrência de omissão do legislador.

Destarte, sendo a participação política, tanto ativa como passiva, um direito fundamental de relevância proeminente dos pontos de vista jurídico e sociológico, o princípio da efetividade como vetor hermenêutico faz com que, havendo dúvida razoável sobre como determinada norma deva ser interpretada, da forma que esta limitação, se não for mínima possível, que ao menos seja compatibilizada com outros comandos constitucionais incidentes.

Soma-se a isto o fato de que a decisão final sobre a cassação ou não do processado é proferida ao final de um procedimento administrativo que, a despeito de sua especialidade, não passa ao largo daquelas garantias constitucionais de natureza processual, máxime quando a Constituição é expressa ao dispor no art. 5º, inc. LV que: “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”.

Assim, se o constituinte originário fez questão de mencionar que outorgou aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa, estas garantias devem necessariamente alcançar acusação de qualquer natureza, dentre as quais se incluem logicamente aquelas referentes a infrações político-administrativa, assim como as etapas do procedimento efetivamente estabelecido devem assegurar que estas garantias sejam exercidas em sua plenitude.

Ocorre que o procedimento para a cassação de mandato do prefeito ou do vereador será conduzido pela Câmara de vereadores de modo que, na ausência de um procedimento ainda que minimamente homogêneo e com abrangência nacional para a sua apuração, em princípio é possível que cada Casa Processante adote seu próprio regime procedimental mediante Regimento Interno, situação que a um só tempo é atentatória ao princípio da igualdade, da segurança jurídica, assim como abre margens para a adoção de condutas arbitrárias.

A violação ao princípio da igualdade, que provém da anomia do procedimento para a apuração de infração político-administrativa, é representada pelo fato de que o o provimento de

cargos políticos no Brasil é regulado de maneira homogênea por legislação federal. A capacidade eleitoral ativa, exercida pelos cidadãos, é constituída por um mesmo procedimento.

No caso de heterogeneidade no processamento de infrações político-administrativas, esta manifestação de vontade que nasce igual poderia ser desconstituída de maneira heterogênea, ao sabor das maiorias de ocasião mediante a aprovação de procedimentos distintos de apuração e decisão.

De igual modo a segurança jurídica é vulnerada pela ausência de um procedimento padronizado para a apuração de infrações desta natureza. Em princípio, é salutar a outorga de competência para as Câmaras de vereadores, por meio de suas respectivas comissões processantes conformar o procedimento de apuração às necessidades do caso concreto dada a evidente impossibilidade de o legislador esgotar os meandros de cada caso concreto.

Na ausência de um regramento uniforme, corre-se o risco de estas comissões excederem seus poderes. Abre-se margem para a sua instrumentalização política, principalmente para a perseguição daqueles vereadores que não pertençam à base de sustentação do prefeito, que não integrem a sua coalizão.

Tal hipótese é incompatível não somente com o status de direito fundamental de que gozam os direitos políticos, circunstância esta da qual deriva o dever especial de proteção, conforme explica Sarlet (2019, p. 757):

(...) ainda na esfera das considerações gerais, o regime jurídico-constitucional dos direitos políticos, além da condição de limites materiais à reforma constitucional, a proteção reforçada de tais direitos em relação às intervenções restritivas do legislador infraconstitucional, mas também dos demais atos estatais.

Sem prejuízo das demais infrações político-administrativas, a conduta de quebra do decoro parlamentar possui uma fórmula aberta, inespecífica e com uma grande carga ideológica e valorativa, em que o intérprete praticamente cria a norma do caso concreto ao formatar-lhe o sentido, exercendo uma forma de poder simbólico (ANDRADE, 1998, p. 151): um poder específico, de atribuir e impor uma interpretação e um sentido específico. Corre-se o risco de sua utilização indevida para a simples perseguição (BEATY, 2014, p. 2) baseada em mera divergência política.

Se considerarmos o processo para apuração de infração político-administrativa, a uniformização do procedimento serve ainda para que se evite a prática de atos administrativos viciados.

Neste cenário específico, de acordo com Bandeira de Melo (2011, p. 406), considera-se como ato eivado de desvio de poder a conformação procedimental contida em Regimento Interno ou ainda estipulada por eventual comissão processante que, a pretexto de regulamentar o procedimento de apuração, lhe dê conformação e estrutura tal que possa prejudicar, seja a qualquer pretexto, o exercício escorreito de qualquer das garantias constitucionais de natureza processual sob o argumento de simples prática de ato *interna corporis*. Neste sentido, cabe transcrever a lição de referido autor, que explica não ser o ato administrativo eivado de nulidade por desvio de poder exclusivo do Poder Executivo, podendo ser praticado tanto pelo Poder Executivo como pelo Poder Judiciário (*Idem, Ibidem*, p. 407):

O desvio de poder não é mácula jurídica privativa dos atos administrativos. Pode se apresentar, igualmente, por ocasião do exercício de atividade legislativa ou jurisdicional. Ou seja: leis e decisões judiciais são igualmente susceptíveis de incorrer no aludido vício, porquanto umas e outras são, também, emanadas das competências públicas, as quais impõe fidelidade às finalidades que as presidirem.

Muito embora não se adote como premissa a existência de vício desta natureza em qualquer dos atos praticados no decorrer do processo de apuração de infrações político-administrativas, não deixa de ser necessário que este poder de conformação outorgado às Câmaras de vereadores, de conduzir estes procedimentos, deva receber, senão regulamentação exauriente, ao menos a fixação de regras gerais que lhe atribuam um mínimo de homogeneidade a evitar a possibilidade da ocorrência do desvio de poder.

Assim, se a um só tempo o direito ao devido processo legal, com os meios e recursos a ele inerentes constitui uma garantia constitucional, ao passo que o exercício da capacidade passiva pelo mandato, igualmente constitui um direito constitucional, é de se concluir que, havendo duas opções para fixação da competência para a regulamentação do procedimento para a apuração de infrações político-administrativas, deva ser adotada a que lhe dê maior efetividade, que é a uniformização do procedimento para a sua apuração.

2.4 Da não oponibilidade da doutrina dos atos interna corporis relativos ao procedimento de apuração de infrações político-administrativas.

A separação de poderes é tributária de diversos estudiosos e cientistas políticos que se debruçaram sobre a busca de formas de distribuição do poder dentro do estado que evitassem, tanto quanto possível, que o soberano abuse deste poder de maneira tirânica. Discorrendo sobre a separação de poderes, Paulo Bonavides (2008, p. 180), com base em Montesquieu, explica:

Distingue Montesquieu em cada estado três sortes de poderes: o Poder Legislativo, o Poder Executivo, (poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, segundo a sua terminologia) e o Poder Judiciário (poder executivo das coisas que dependem do direito civil". [...] Discriminados assim os poderes nesta linha teoria de separação, segundo os fins a que se propõe, entra Montesquieu a conceituar a liberdade política, definindo-a como aquela tranquilidade de espírito, decorrente do juízo de segurança que cada qual faça acerca de seu estado no plano de convivência social.

Adotando este princípio, desde seus primeiros artigos a Constituição estabelece que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si (art. 2º).

A Constituição não somente estabeleceu como cláusula pétrea a separação dos poderes, como previu em seu bojo normas com a finalidade de assegurar que esta separação fosse mantida e observada, a exemplo da autonomia financeira dos poderes Legislativo e Judiciário mediante o repasse do duodécimo (art. 168), ou ainda, no caso do Poder legislativo, o direito de autorregular suas atividades típicas mediante a criação de regimento interno tanto para a Câmara dos Deputados (art.51, inc. III), como para o Senado Federal (art. 52, inc. XII). Discorrendo sobre os Regimentos internos de ambas as casas Cocuzza (2010,p. 396) diz o seguinte:

A independência implica permitir que os poderes se auto-organizem, segundo as suas necessidades e visando à realização de suas funções. [...] assim, cada uma das casas legislativas terá a sua mesa diretora, encarregada da administração. A auto-organização conferida à Câmara dos Deputados envolve a elaboração de um regimento que contenha as suas normas internas. Tais normas destinam-se a reger a administração da casa, bem como estabelecem, minuciosamente as regras relativas à atividade legislativa.

Aos regimentos internos assim como os demais atos de natureza regulatória publicados pelo poder legislativo atribui-se a nomenclatura de *interna corporis*, compreendidos como tais, conforme definição de Meirelles (2010,p. 149), nos seguintes termos:

interna corporis são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do plenário da Câmara.

Destarte, observa-se que estes atos *interna corporis* são editados para organizar a atividade político-legislativa São um consectário da separação de poderes, e se a União se divide nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de igual modo ocorre com os Estados-

Membros assim como com os municípios, com a ressalva de eles não contarem com um poder judiciário próprio, mas apenas com os poderes legislativo e executivo.

Neste ponto, é necessário que se estabeleça a diferenciação entre as funções típicas e atípicas de cada poder. Discorrendo sobre as funções típicas dos poderes, Da Silva (2006, p. 108) afirma:

A função legislativa consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas leis. A função executiva resolve problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis; não se limita à simples execução das leis, como às vezes se diz; comporta prerrogativas, e nela entram todos os atos e fatos jurídicos que não tenham caráter geral e impessoal; por isso é cabível dizer que a função executiva se distingue em função de governo, com atribuições políticas, co-legislativas e de decisão, e função administrativa, com as três missões básicas; intervenção, fomento e serviço público. A função jurisdicional tem por objetivo aplicar o direito a casos concretos a fim de dirimir conflitos de interesse.

Na realidade, desde Rousseau (2002, p. 48) já se propugnava a abstração e a generalidade como as principais características da Lei.

Malgrado esta separação conceitual seja abstratamente rígida, o Poder Executivo não somente realiza atividades de natureza administrativa, mas, pontual e esporadicamente executa atividades típicas do Poder Legislativo, quando cria atos jurídicos de natureza normativa, como decretos, assim como realiza atividades de conteúdo ou substância decisória quando, por exemplo, julga infrações administrativas de seus servidores ou aquelas aplicadas aos particulares.

De igual modo ocorre com o Poder Judiciário, cuja atividade típica é a de entregar prestação jurisdicional mas que, esporadicamente executa atividades administrativas quando, por exemplo, no exercício de sua autonomia administrativa e financeira, licita e executa contrato para a construção de um novo fórum, assim como produz atos de natureza regulamentar quando edita o regimento para organizar as atividades de determinado tribunal.

É de se concluir que assim como a construção de um novo fórum não possui a natureza jurídica de um ato jurisdicional, e nem a publicação de uma portaria punitiva por infração administrativa não possui a natureza de política pública, antes do que o poder do qual tenha provindo o ato eventualmente questionado, é o seu conteúdo que deverá ser levado em consideração para a atribuição de sua natureza jurídica. Idêntica abordagem deve ser utilizada para os atos produzidos pelo Poder Legislativo.

Tomam-se, como exemplo as leis de efeito concreto, a exemplo da lei que autorize a alienação de determinado bem pertencente ao ente político. Esta lei não possuirá nenhuma daquelas características que de acordo com a definição de José Afonso, pertencem a uma lei.

Ela não será geral, mas especial; não é abstrata, mas é editada para regular uma circunstância concreta; não é impessoal pois se dirige a um determinado bem específico, e tampouco inovará o ordenamento jurídico.

Vale dizer, ela tem forma de lei, é aprovada em conformidade com o mesmo procedimento adotado para a aprovação das leis, mas a sua substância, não é de lei. Esta é a razão pela qual o STF possui, há vários anos, entendimento jurisprudencial no sentido de lei orçamentária, por se tratar de ato normativo de efeitos concretos, não ser atacável mediante a propositura de ação direta de inconstitucionalidade (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, nov. 2022).

A *ratio* que subjaz à formação e consolidação deste entendimento é no sentido de que a impugnação do ato produzido pelo Poder Legislativo não é definida pela nomenclatura que lhe é atribuída, mas sim por seu conteúdo e seus efeitos.

A introdução deste exemplo prosaico possui o escopo de demonstrar que se, a princípio, o Regimento Interno de uma casa de leis possui salvaguarda da interferência de outros poderes, tal se dá por força e em razão do princípio da separação dos poderes, desde que criado para organizar atividade legislativa típica, que é a criação de normas cuja principal característica é exatamente a sua generalidade.

Entretanto, esta intangibilidade dos atos *interna corporis* prevalece única e exclusivamente enquanto o ato regular esta função legislativa precípua, podendo, portanto, ser afastada quando dispuser sobre funções atípicas do Poder Legislativo, a exemplo exatamente da atividade de apuração de infração político-administrativa e aplicação da sanção respectiva que, ao contrário da lei, que é genérica, e um ato jurídico específico, particular e limitativo de um direito fundamental político de pessoa certa e determinada.

Conforme explica Tavares (2012, p. 589), as funções do Parlamento Municipal podem ser divididas em típicas; as legislativas e de gestão geral, e atípicas a exemplo do julgamento de prefeitos e vereadores que, em ambos os casos, será regulamentada pelo mesmo instrumento normativo, que é o Regimento Interno.

Consequentemente, se determinado Regimento Interno dispuser sobre outra atividade diversa da produção legislativa, ela poderá ou não ser suscetível de escrutínio pelo Poder Judiciário, a exemplo de normas regimentais que regulamentem o procedimento para apuração e julgamento de infrações de natureza político-partidária. Neste sentido, ao relativizar a intangibilidade dos atos *interna corporis*, Meirelles (2010, p. 751) assevera o seguinte:

(...) conclui-se que é lícito ao Judiciário perquirir da competência das Câmaras e verificar se há inconstitucionalidades, ilegalidades e infringências regimentais nos seus alegados *interna corporis*, detendo-se entretanto, no vestibulo das formalidades, sem adentrar o conteúdo de tais atos, em relação aos quais a corporação legislativa é, ao mesmo tempo, destinatária e juiz suprema de sua prática.

Conclusão semelhante é adotada por Duarte (2017, p. 107) que, discorrendo sobre a possibilidade de controle judicial do procedimento para apuração de infrações político-administrativas, faz a diferenciação entre o controle do procedimento e o controle do mérito da decisão nele proferida, conforme transcrição adiante:

E a decisão da Câmara é irrecorrível, sendo defeso ao judiciário apreciar-lhe o mérito, reservando-se a este, tão-somente, a competência para examinar a observância de formalidades legais e regimentais. Verificada a inobservância de qualquer formalidade essencial, poderá o Poder Judiciário dever a nulidade do ato, mas, em hipótese alguma, substituir-se Câmara, para perquirir da existência ou inexistência da infração.

De acordo com a posição adotada pelos doutrinadores transcritos é possível vislumbrar uma separação conceitual e de regime jurídico na apuração de infração político-administrativa entre as normas de natureza procedimental e a decisão de mérito que ao final é proferida.

Diferentemente do que ocorre com relação à decisão de mérito quanto à existência ou não da infração que é um pronunciamento de natureza política insondável em seu mérito pelo poder judiciário, tal decisão é precedida por procedimento específico de apuração, ou seja, uma atividade atípica do poder legislativo e que deve observar todos princípios constitucionais de natureza procedimental, sendo esta a razão que justifica a sua submissão ao escrutínio judicial, mesmo que regulados mediante ato *interna corporis*.

Importante ainda mencionar que a conclusão ora adotada não colide com o entendimento jurisprudencial sedimentado no tema 1120 de Repercussão Geral julgado pelo STF mas, pelo contrário, que o ratifica em seus termos, pressupostos e finalidade.

Não obstante, quando o Regimento Interno regula a investigação acerca de atividade ilícita e a aplicação da sanção respectiva, como ocorre no caso da apuração da prática de infrações político-administrativas, observamos um ponto de sobreposição entre normas de natureza principiológica orientadas por princípios completamente distintos.

Naquele caso em que se discute a constitucionalidade ou não de atos *interna corporis* que regulamentam a atividade do Poder Legislativo, impera o princípio da intervenção mínima do Poder Judiciário como consectário da separação entre os poderes (art. 2º). Não obstante, quando a questão se desloca para a verificação da observância de garantias constitucionais individuais de natureza processual, o princípio que orienta a atividade de controle jurisdicional

é em sentido oposto, da intervenção ilimitada do poder judiciário, independentemente do órgão que a promova por decorrência lógica da norma que estabelece a inafastabilidade do controle judicial (art.5º, inc. XXXV).

Vale dizer, são dois dispositivos de estatura constitucional que, se em princípio são compatíveis entre si, conforme o caso concreto podem colidir e, conseqüentemente, necessitar ser compatibilizados de modo que a proteção a nenhum deles seja, nem deficitária ao ponto de malferir-lhe o núcleo essencial, tampouco exacerbada ao ponto interferir indevidamente no exercício de outra. Vale dizer, disto decorre a necessidade da realização de um sopesamento.

Em circunstâncias em que o Regimento Interno de uma casa de leis se tensiona com garantias constitucionais de natureza processual, não há que se falar da adoção de postura absentéista sob pena de se voltarmos à discussão sobre se o Poder Judiciário pode ou não exercer o controle difuso de constitucionalidade, o que é abordado por STRECK (2018) nos seguintes termos:

Entendemos que a harmonia exigida entre os Poderes certamente não permite que um ato de um Poder, que possa ser atentatório ao sistema de direitos imposto pela Constituição, veja-se imune ao controle externo e jurisdicional, mormente quando se trata de questão envolvendo controle de constitucionalidade. Fosse possível o Regimento Interno do Senado (ou da Câmara dos Deputados) dispor de alguma matéria diferentemente do constante na Constituição e estaríamos abrindo mão da rigidez constitucional, fazendo um retorno à discussão anterior ao caso *Marbury v. Madison*.

Destacamos, assim, que em princípio, o Supremo não se absteve de se realizar o controle de constitucionalidade no julgamento em comento somente por se tratar de discussão sobre ato *interna corporis*, mas sim por se tratar de ato que regulamenta o processo legislativo, atividade típica do Poder Legislativo. Ou seja, conclusão foi alcançada a partir do objeto regulamentado o que não permite afirmar que, tratando-se de Regimento Interno que regulamente uma atividade distinta da produção legiferante, a conclusão acerca da possibilidade de intervenção judicial possa conduzir a resultado distinto.

Discutida a questão sob outros termos, o Regimento Interno é sujeito a controle de constitucionalidade realizado mediante interpretação indireta, compreendida como tal aquela em que se conclui que a aplicação de determinado dispositivo produz como resultado uma situação incompatível com algum dispositivo da Constituição. Neste sentido, MOREIRA (2008, p. 256) explica:

A interpretação é indireta em dois momentos. No primeiro, por um juízo negativo sempre presente, que ocorre quando não se faz menção a uma inconstitucionalidade,

o que significa que o dispositivo legal que fundamenta a decisão passou por um juízo negativo com sucesso; em confronto com as normas constitucionais, o dispositivo legal, base para a decisão, sobreviveu – não é com a Constituição incompatível –, juízo antecedente ao próprio exame do mérito concreto.

No segundo momento, é indireta a interpretação constitucional, por um juízo finalístico, já que toda decisão deve cumprir a Constituição e se orientar pelos objetivos nela destacados. Em tese toda decisão deveria orientar-se por atender a um fim constitucional. Como no caso brasileiro da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais que aparecem respectivamente como princípios estruturantes e objetivos da nação e que devem pautar os resultados das produções jurídicas.

Assim, considerar que a conclusão alcançada no tema 1.120 de Recursos Repetitivos corroborasse a conclusão pela impossibilidade de se discutir o teor das normas de Regimentos Internos de casas legislativas seria não somente uma aplicação indevida do julgado, extrapolando seu âmbito de incidência e a ratio que o subsidiou, como resultaria uma autocontenção indevida que enfraqueceria, senão esvaziara a função do Poder Judiciário de controle de constitucionalidade de todos os atos estatais.

Assim, compreende-se a possibilidade de o Poder Judiciário sindicar, não o mérito do eventual ato de cassação proferido ao final do procedimento para a apuração da prática de infração político-administrativa, mas o procedimento adotado para a sua apuração, principalmente para salvaguardar a observância de garantias fundamentais de natureza procedimental, a exemplo do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

3 A COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE O PROCESSO E O JULGAMENTO DAS INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

3.1 Direito ao mandato como direito político fundamental. Necessidade de proteção nacional homogênea

Para a concretização de determinados direitos fundamentais que dependem de um fazer estatal, é necessária uma atuação coordenada entre entes federais, do que resultam conflitos cuja solução pode, conforme o caso concreto, ser orientada pela aplicação, ora do princípio da preponderância do interesse, ora pelo princípio da subsidiariedade.

Ocorre que essa mesma situação de competência concorrente que se observa nestas matérias não se repete quando se discutem direitos fundamentais nas suas mais variadas espécies, a exemplo dos direitos políticos fundamentais.

Refere-se, aqui, a normas de direito material ou procedimental cuja aplicação pode resultar no cerceamento ou limitação de direito fundamental, a exemplo do DL 201/67, que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e cuja aplicação pode resultar em sanções que constituem cerceamento a direitos políticos fundamentais. Para a definição dos direitos fundamentais, é a definição de José Afonso da Silva (2006, p. 178):

A expressão direitos fundamentais do homem, como também já deixamos delineado com base em Perez Luño, não significa esfera privada contraposta a atividade pública, como simples limitação ao Estado ou autolimitação deste, mas limitação imposta pela soberania popular aos poderes constituídos pelo Estado que dela dependem.

Os direitos fundamentais são separados em relação aos direitos humanos: se os direitos humanos são previstos em tratados de direito internacional, os direitos fundamentais possuem previsão dentro de um determinado texto constitucional (MENDES, 2012, p. 166). Apesar de seu conteúdo amorfo e susceptível a redefinição hermenêutico-interpretativa, os direitos fundamentais possuem previsão em determinados artigos da constituição.

Conforme explica Alexy (2014, p. 90), adotando a classificação de direitos fundamentais de Georg Jellinek, eles podem ser divididos em *status* conforme a natureza e os titulares das obrigações que deles decorrem, e são subdivididos em *status* passivo, negativo, positivo e ativo, sendo de interesse o *status* passivo: “segundo Jellinek, do status ativo devem fazer parte somente as competências que tenham como objetivo uma ‘participação no estado’, que tem como escopo a ‘formação da vontade estatal’”.

São os direitos políticos tal como previstos nos artigos 14 a 16 da Constituição Federal, e definidos por Roberto Almeida como: “o poder que possui o nacional de participar ativa e passivamente da estrutura governamental estatal ou de disciplinadoras da ação da soberania popular” (ALMEIDA, 2018, p. 93), ao passo que Gomes (2018, p. 5) o define como: “as prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania. Englobam o direito de participar direta ou indiretamente no governo, da organização e do funcionamento do Estado”.

Trata-se, portanto, de direito fundamental que compreende a capacidade eleitoral passiva, que nada mais é senão a capacidade de a pessoa ser votada e ser eleita. Neste sentido, são as considerações de Luís Roberto Barroso (2018, p. 157) que, discorrendo sobre o poder constituinte e a legitimidade democrática, aduz o seguinte:

O povo, ao elaborar a Constituição, impõe a si mesmo e ao seu poder soberano limitações que resguardem o processo político democrático dos perigos e tentações que possam abalá-lo no futuro. Por esse motivo se protegem os direitos fundamentais e se impõe procedimentos destinados a impedir a opressão das minorias pelas maiorias [...] As limitações que impõe às maiorias políticas supervenientes destinam-se a preservar a razão republicana – que se expressa por meio de valores e virtudes – das turbulências das paixões e dos interesses da política quotidiana.

O devido processo constitui a salvaguarda do indivíduo de que qualquer intrusão em seus direitos fundamentais será realizada em conformidade com disposições reguladoras estabelecidas previamente: tudo dentro de um rito procedimental específico por meio do qual lhe seja granjeada a oportunidade do exercício de um contraditório efetivo, com a concessão de prazos suficientes para a promoção de uma defesa adequada, apresentação de argumentos e produção de provas.

Como se não bastasse a importância da proteção dos direitos políticos como espécie de direitos fundamentais, as razões jurídicas contundentes que subsidiam são reforçadas por razões de natureza sociológica e política. Quando tratamos da capacidade política passiva, o ocupante do cargo não o faz somente por si e para si, para a simples execução de uma atividade administrativa, mas, em princípio, o faz com um propósito legitimante específico: o de representar e executar o projeto político adotado por todo o seu eleitorado, quando em um sistema democrático representativo. Por capacidade política passiva, entende-se a capacidade de ser votado, de ser empossado, e exercer um cargo eletivo, preenchido mediante a manifestação da vontade popular materializada no voto.

Neste sentido, cabe a ressalva realizada por GUEDES (2018): os direitos políticos, enquanto direitos fundamentais, possuem uma dupla dimensão, sendo a primeira delas a objetiva, compreendida como tal aquele conjunto de direitos que é titularizado por um

determinado indivíduo de participação, ativa e passiva na formação da vontade popular e na condição dos negócios público e que é ladeada pela dimensão objetiva que, em contrapartida, possui eficácia objetiva, difusa, não é titularizada por nenhum indivíduo em específico mas por toda a coletividade e consiste num dever imposto aos poderes constituídos de proporcionar a sua máxima concretização.

Também, discorrendo acerca das obrigações impostas aos poderes constituídos como consectário da dimensão objetiva dos direitos políticos enquanto direitos fundamentais, Sarlet (2018) assevera:

Impende agregar que também os direitos políticos geram para os órgãos estatais deveres de proteção, que por sua vez, implicam deveres de atuação na esfera normativa (deveres de legislar) e fática, assim como deveres no campo da organização e do procedimento, como, por exemplo, a disponibilização de estruturas organizacionais (a justiça eleitoral) e procedimentais (inclusive as técnicas processuais) aptas a assegurar a fruição dos direitos políticos e evitar ou reprimir intervenções ilegítimas por parte do Estado e de terceiros, mas ao mesmo tempo salvaguardar os interesses e direitos fundamentais

Neste trecho transcrito observa-se a adoção de posição segundo a qual, a partir do caráter instrumental do direito processual, a necessidade de que os procedimentos que digam respeito aos direitos políticos e, especificamente a sua limitação, recebam conformação tal que lhes permita ao titular defende-los adequadamente de investidas ilegais e antirepublicanas, o que compreende, conseqüentemente, a observância de garantias constitucionais de natureza processual, independentemente do diploma que os regulamente, a exemplo exatamente do Regimento Interno.

Além dos direitos políticos fundamentais pressuporem não somente um dever de proteção individual como um dever de otimização aos poderes constituídos, o direito político enquanto direito fundamental possui, no plano fático uma função de antecedente lógico necessário para o exercício efetivo dos outros direitos fundamentais enumerados na Constituição.

Ocorre que, afora aqueles direitos fundamentais que pressupõe uma abstenção estatal, aqueles outros em razão dos quais decorre uma obrigação estatal positiva pressupõe a realização de determinadas escolhas pelos agentes políticos acerca da forma e dos meios pelos quais estes direitos fundamentais serão atendidos, e que se tratam, em último caso, de decisões políticas que são tomadas em razão e no exercício dos direitos fundamentais políticos, conforme bem explica GUEDES (*idem*):

Com razão já se disse que os demais direitos inseridos numa Constituição, ainda que mais básicos, seriam ilusórios se o direito de participar das decisões políticas fundamentais da comunidade nacional não for assegurado. Nos Estados Unidos, por exemplo, já em 1886, a Suprema Corte daquele país pôde afirmar a qualidade de direitos fundamentais aos direitos políticos, precisamente, porque neles reconheceu, em última e mais elevada instância, a salvaguarda e defesa de todos os demais direitos.

Outra questão relevante no que diz respeito à legitimidade do procedimento para a apuração de infrações político-administrativas é o de *accountability*. Um dos fundamentos para a adoção de uma posição mais absenteísta no que diz respeito à possibilidade de controle judicial dos atos *interna corporis* praticados pelo poder legislativo municipal é a necessidade da observância do princípio da separação dos poderes, do que decorreria a necessidade de se garantir a garantia da independência de um poder para com o outro.

Não obstante, como pontua Marrafon (2014, p. 293), a contrapartida da independência dos órgãos estatais é a sua *accountability*, a sua responsabilidade frente a outros órgãos e pessoas. No mesmo sentido, Miguel (2014, p. 172) explica que:

A *accountability* política indica, então a obrigação de os poderes públicos têm de se responsabilizar por seus atos. Isto se refere ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros (*accountability* horizontal), mas sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e se submeter ao veredicto da população (*accountability* vertical).

Muito embora o termo *accountability* possa ser considerado recente, em seu conteúdo ele não necessariamente inova em termo de conceitos políticos, já que diz respeito à submissão de um detentor de função política para com outro agente ou órgão detentor de idêntico poder, conforme explica Karl Loewenstein (1979, p. 70). Vale dizer, à possibilidade de controle entre os poderes, em contrapartida à independência que lhes cabe.

Ocorre que, quando tratamos especificamente do procedimento para apuração de infrações político-administrativas, é atividade que pode produzir como resultado a cassação do mandato de um determinado agente político eleito democraticamente, assim, suprimir a manifestação e a atividade político-administrativa (no caso do prefeito) e político-parlamentar (no caso do vereador), sem que exista qualquer possibilidade de uma *accountability* vertical, exercida pela própria sociedade.

Nesta senda, como o nosso regime é de uma democracia indireta, em que a participação política dos cidadãos se dá exatamente mediante a escolha de seus respectivos representantes, a efetivação de uma decisão que conclui pela cassação do mandato de determinado agente político equivale, nestes termos e a partir destes referenciais teóricos, à negação, à

desconstituição da vontade política que lhes foi depositada, prerrogativa esta que, embora legítima, necessita ser submetida a alguma forma de controle (GOMES, 2018, p. 66).

É a *accountability* exercida por outro dos poderes constituídos, no caso, o poder judiciário, o único capaz de garantir que o poder de apuração de infrações político administrativas não se degenere num poder exercido de maneira despótica e, conseqüentemente, incompatível com os fundamentos da Constituição Federal.

Isto posto, dada a importância jurídica, sociológica e política do direito fundamental à participação política, materializado no exercício da capacidade passiva de ser votado e de efetivamente ocupar um cargo político, principalmente a partir da dimensão objetiva dos direitos políticos enquanto direitos fundamentais, é possível concluir que o procedimento a ser adotado para a sua extinção, mediante a apuração de infração político-administrativa pelas Câmaras de vereadores, deva ser orientada por um procedimento homogêneo e previsível, consentâneo não somente com a relevância do bem jurídico nela discutido, mas, de igual modo, como forma de lhe atribuir legitimidade compatível com o próprio estado democrático de direito.

3.2 Observância ao Princípio da Simetria e sua força normativa

O Estado brasileiro possui como característica a organização interna na forma de um Estado Federado, salvaguardado mediante solidificação via cláusula pétrea (art. 60, §4º), do que decorre a outorga não somente a capacidade de autogoverno, a criação de leis, mas o próprio poder constituinte derivado e, quando tratamos especificamente dos municípios, a possibilidade de autogoverno exercido pela prefeitura e a competência de legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, inc. I, II).

Ao dizer que compete aos municípios suplementar a legislação federal, o constituinte deixa claro que o âmbito de competência dos municípios em matéria legislativa é reduzido, por ser aquela exercida para complementar eventuais omissões na legislação federal e, para adequar determinada legislação a um caso ou circunstância concreta: na superveniência de legislação específica proveniente de quaisquer dos Entes federais superiores, sua legislação perde automaticamente eficácia, conforme explica Gilmar Mendes (2012, p. 886):

Aos municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A

superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

Em contrapartida, quando nos referimos especificamente à apuração de infração político-administrativa, a natureza jurídica peculiar do direito político do agente político acusado de determinada infração ostentar a estatura de direito político fundamental, pressupõe a necessidade de que a sua privação seja precedida de um procedimento em que lhes seja garantido o exercício desenvolvido e escoreito das demais garantias igualmente provenientes da Constituição Federal, de natureza procedimental.

Ao compreender o procedimento como ferramenta ou instrumento que dá forma e concretude a garantias constitucionais como a do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da publicidade, da motivação etc., observa-se que a compatibilidade de determinado procedimento com a constituição é condicionada a que este determinado procedimento assegure que estas garantias processuais sejam devidamente exercidas, conforme Sarlet (*Idem, ibidem*, p. 816):

O direito ao processo justo é um direito de natureza processual. Ele impõe deveres organizacionais ao Estado na sua função legislativa, judiciária e executiva. É por essa razão que se enquadra dentro da categoria dos direitos à organização e procedimento. A legislação infraconstitucional constitui um meio de densificação do direito ao processo justo pelo legislador. É a forma pela qual esse cumpre com o seu dever de organizar um processo idôneo à tutela dos direitos. As leis processuais não são nada mais, nada menos do que concretizações do direito ao processo justo. O mesmo se passa com a atuação do Executivo e do Judiciário.

Se em princípio a capacidade legislativa atribuída a o município se limita àquelas hipóteses em que exista um interesse local a justifica-lo, quanto à competência para legislar sobre normas procedimentais para a apuração de infrações político-administrativas, é de se concluir que a única competência passível de exercício pelas câmaras Municipais neste quadrante seria para criar normas que ampliassem as garantias constitucionais processuais, já outorgadas pela norma federal, *in casu*, o DL 210/67, jamais para reduzi-los ou restringi-los de qualquer forma.

Sem prejuízo de tais considerações, temos que a conjugação da eficácia *erga omnes* das decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade, conjugados à incidência do princípio da simetria, de igual modo corroboram a conclusão pela necessária observância de, ao menos as normas gerais de natureza procedimental contidas no DL 201/67, no procedimento adotado para a apuração de infrações político administrativas.

Gilmar Mendes (2012, pp. 872-874) realiza um esboço histórico jurisprudencial das decisões proferidas em ações de controle concentrado de constitucionalidade, em que se concluiu pela inconstitucionalidade de constituições e leis estaduais em razão da violação do princípio da separação de poderes, proferidas de modo a garantir a independência entre os poderes dos Estados nos mesmos moldes, medida e intensidade em que se preserva a independência dos poderes da União, disto advindo a gênese do princípio da separação dos poderes, conforme transcrição parcial colacionada adiante:

A exuberância de casos em que o princípio da separação de poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual levou a que se falasse num princípio da simetria, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal.

Ocorre que, muito embora a gênese do princípio da simetria constitucional advenha da sedimentação de vários precedentes formados no julgamento de ações de controle de constitucionalidade propostas contra atos normativos, aqui compreendidas ementas a constituições e leis estaduais, trata-se de princípio que, observadas as peculiaridades deste ente federativo, incide igualmente sobre os municípios, conforme ressalta Lopes Filho (2019, p. 218):

O princípio da simetria, então, deve ser entendido como uma norma não escrita na constituição Federal, mas identificada no sistema pelo Supremo Tribunal Federal, que estabelece o dever de reprodução, no plano estadual (bem como no distrital e municipal, como se verá), das disposições fundamentais da estrutura dos três poderes da União. Os princípios extensíveis são, pois, aqueles que versam sobre a estrutura e o funcionamento das principais instituições federais

À luz desta introdução, observa-se que, de acordo com o princípio da simetria, a simetria da organização político-administrativa dos Estados e municípios deve observar as normas gerais que orientam a organização da União, e esta mesma simetria deve ser observada na relação entre os poderes. Se os municípios não contam com um Poder Judiciário, ao menos observar a relação entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário.

O Partido Comunista do Brasil (PC do B) propôs, no ano de 2015, ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com pedido para a concessão de tutela liminar – ADPF 378 MC (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015), em que foi discutida a recepção (ou não), de diversos dispositivos da Lei 1.079/50 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1950), que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. No julgamento do pedido de liminar, foi proferida pelo STF decisão plenária em que foram

definidos, dentre outros pontos controvertidos na petição inicial, que o processo de sua apuração pelo Legislativo deveria ser orientado, primeiramente, pelo procedimento estabelecido em lei, conforme transcrição parcial da ementa, colacionada adiante (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015):

(...) 5. É POSSÍVEL A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DOS REGIMENTOS INTERNOS DA CÂMARA E DO SENADO (ITEM B DO PEDIDO CAUTELAR): A aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado ao processamento e julgamento do impeachment não viola a reserva de lei especial imposta pelo art. 85, parágrafo único, da Constituição, desde que as normas regimentais sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes, limitando-se a disciplinar questões interna corporis. Improcedência do pedido. (...) concessão parcial para estabelecer, em interpretação conforme a Constituição do art. 38 da Lei nº 1.079/1950, que é possível a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de impeachment, desde sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes.

Nesse ponto é necessário reconhecer que em princípio, a eficácia *erga omnes* e efeito vinculante das decisões proferidas no julgamento das arguições de descumprimento de preceito fundamental relativa aos demais órgãos do Poder Público, prevista no art. 10, §3º, da Lei 9.882/99 (BRASIL, 1999), não possui a capacidade de fazer com que os efeitos desta decisão alcançassem diretamente as Câmaras Municipais, em seu bojo são veiculadas razões de decidir que justificam e corroboram a conclusão defendida no presente trabalho. Ou seja, ainda que não se trate de um precedente vinculante trata-se, sem dúvida, de um precedente persuasivo.

Tal se dá em razão de que a *ratio decidendi*, compreendida como tal, conforme explica Didier Jr (2016, p. 460) é: “a opção hermenêutica que, a despeito de ser feita para um caso concreto, tenha a aptidão para ser universalizada”, adotando, assim, definição semelhante à de Marinoni (2016, p. 651).

Assim, guardadas as devidas proporções, o entendimento jurisprudencial externado pelo STF no julgamento desta ADPF, observadas as suas particularidades, não somente pode, como deve ser aplicado às Câmaras Municipais de tal modo que, assim como na esfera federal o processo para apuração dos crimes de responsabilidade segue primeiramente o rito estabelecido em lei, e são posteriormente colmatados pelo Regimento Interno, de igual modo se deva proceder na apuração de infrações político-administrativas em esfera municipal.

Ainda que desconsiderada a questão da possível, e discutível, transcendência dos motivos determinantes da decisão proferida na ADPF 378, trata-se de questão que clama pela fixação de uma interpretação de caráter uniforme que pacifique a questão e traga segurança jurídica aos sujeitos que a ela se encontram submetidos.

É de se concluir que, se o princípio da simetria entre a União e os entes federativos alcança também os municípios, conseqüentemente as mesmas soluções alcançadas para regular a atividade de apuração de condutas que possam ser qualificadas por crimes de responsabilidade ou infrações político-administrativas, devam receber igual tratamento, seja na esfera federal como municipal, principalmente para que se reconheça o caráter meramente suplementar dos Regimentos Internos.

3.3 Possibilidade de controle judicial processual para preservação do direito político fundamental

Retomando a posição adotada pelos administrativistas transcritos no tópico anterior observamos que, ao mesmo tempo em que eles reconhecem a possibilidade jurídica de apreciação pelo Poder Judiciário da parcela processual da apuração da infração político-administrativa, ambos se limitam a mencionar que esta avaliação deveria ser realizada à luz do que estabelece o DL 201/67, assim como à luz do que estabelecer a respectiva Câmara de vereadores processante, sem, contudo, esclarecer se em um eventual conflito de normas, quais os parâmetros que devam ser utilizados para fixar qual delas deva prevalecer, tampouco as razões de direitos para a adoção de determinada solução.

Inicialmente, ao avaliar este conflito de normas, se observará que as estabelecidas em Regimento Interno pela Câmara de vereadores possuem o caráter de especificidade em relação ao procedimento geral estabelecido pelo DL 201/67. Aliado a uma compreensão equivocada e ampliativa do que se compreende por atos *interna corporis*, conclui que deve-se proibir a intervenção do Poder Judiciário em atos do Poder Legislativo, o que favorece a conclusão de se tratar apenas de um conflito aparente de normas a ser resolvido pelo critério da especialidade, de modo que o Regimento Interno local deva prevalecer sobre a norma federal.

Não obstante, o procedimento para a apuração de infrações político-administrativas não se trata de uma atividade legislativa típica, mas de um procedimento *sui generis* para a apuração de uma determinada conduta ilícita e aplicação de sua sanção respectiva de modo que sobre ele deve, necessariamente, incidir as garantias processuais de natureza constitucional.

E o fato de estas garantias constitucionais processuais alcançarem os atos praticados pela Câmara de vereadores não vulnera a separação dos poderes, tampouco a autonomia do Poder Legislativo municipal.

Esta afirmação decorre do fato de que um dos princípios mais importantes para a interpretação e aplicação da constituição é o da unidade da Constituição. Conforme leciona Barroso (2018, p. 343) em caso de colisão, conforme as peculiaridades do caso concreto entre dois comandos constitucionais aparentemente antagônicos, o conflito deve ser resolvido mediante a promoção da concordância prática: cada um dos dispositivos ou dos princípios constitucionais colidentes deve ser resolvida de forma que cada um deles seja efetivado e aplicado na medida máxima possível, e sem que nenhum deles ceda completamente ao outro.

Outro princípio que orienta a atividade hermenêutica de normas de constitucionais é o da interpretação conforme a Constituição: se determinado texto normativo, conforme a aplicação dos métodos usuais de interpretação, admite dela extrair mais de uma interpretação distinta, ele deve receber interpretação conforme a Constituição, de modo que seja eleita aquela interpretação que satisfaça ou concretize, com maior intensidade, aqueles princípios ou objetivos eleitos pelo legislado constituinte. Conforme explica Gilmar Mendes (2012, p.109), no que é ladeado por Larenz (1997, p. 479), da mesma forma que este princípio é utilizado como técnica de julgamento em controle concentrado de constitucionalidade, comporta aplicação no momento de interpretação das normas infraconstitucionais.

Entre os princípios ético-jurídicos, aos quais a interpretação deve orientar-se, cabe uma importância acrescida aos princípios elevados a nível constitucional [...] Como as normas constitucionais precedem em hierarquia todas as demais normas jurídicas, uma disposição da legislação ordinária que esteja em contradição com um princípio constitucional é inválida.

Assim como não se pode malferir uma norma constitucional para se cumprir outra, não é lícito, tampouco razoável, concluir que o agente político processado pela prática de ato qualificado como infração político-administrativa possa ser cerceado no seu exercício do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, caso o Regimento interno possua normas excessivamente limitadoras, sob o pretexto de que eventual intervenção judicial pudesse vulnerar a separação entre os poderes. Ambos os comandos constitucionais devem ser compatibilizados sem que disto decorra a supressão nem de um tampouco de outro.

Neste ponto, é necessário realizar considerações, ainda que breves, sobre o conteúdo do princípio do devido processo legal. Conforme explica Didier Jr. (2016, p. 65) a expressão devido processo legal deriva da expressão inglesa “*due process of law*”, ocorre que se a tradução literal da palavra *law* do inglês para o português fosse a palavra lei, esta forma de tradução não conseguiria transmitir o significado e a abrangência que lhe é atribuída, já que naquela língua, à palavra *law* não é atribuído apenas o significado de “lei”, mas sim o

significado que para nós corresponderia à palavra “direito”. Neste sentido, ele faz a ressalva de que: “o processo há de estar em conformidade com o Direito como um todo, e não apenas em consonância com a lei. ‘legal’, então é adjetivo que remete ao Direito, e não à Lei”.

Noutras palavras, o devido processo legal não se satisfaz apenas com a identificação do dispositivo legal adequado para regulamentar determinado procedimento. Esta conclusão identifica a expressão “processo legal” com processo previsto em lei, reduzindo-lhe o âmbito de eficácia quando comparado com o significado que originalmente lhe é atribuído. Ademais, esta interpretação reduz o devido processo legal a uma mera formalidade insipiente, considerando-o apenas como uma antessala ou um anteparo à prolação de decisão que impregnada de arbítrio estatal (SARLET, 2019, p. 815).

Portanto, o devido processo legal, enquanto garantia constitucional de natureza processual, é uma norma que perpassa e interpenetra a atribuição de sentido e a aplicação das normas de qualquer procedimento tendente à apuração de responsabilidade e aplicação de sanção, a exemplo exatamente do procedimento para a apuração de infração político-administrativa (LARENZ, 1997, p. 479).

Assim sendo, ainda que a apuração de determinado ato qualificado como infração político-administrativa siga aquele procedimento previsto no Regimento Interno da Câmara de vereadores processante, somente será possível considerar que o investigado tenha recebido um processo legal devido se, materialmente, este procedimento contemplar atos de comunicação, instrução, manifestação e prazos mínimos que permitam concluir pela possibilidade de se exercer uma defesa efetiva, e não apenas uma defesa formal ou protocolar, sendo esta exatamente a área em que se admite a intervenção judicial.

E mais, se o Poder Judiciário intervém num determinado procedimento conduzido pelo Poder Legislativo declarando-o nulo por neles encontrar violação aos princípios processuais constitucionais, não incorre em violação à separação de poderes em razão de esta separação ser proveniente do texto constitucional da mesma forma que a garantia do devido processo legal, de modo que o Poder Legislativo, como poder constituído, deve exercer sua função com a observância dos limites e dos objetivos constitucionalmente estabelecidos.

Não há postura antimajoritária quando o tribunal decide contra determinada lei (aqui compreendida em *lato sensu*, como todos os atos com eficácia normativa, a exemplo do Regimento Interno da Câmara dos vereadores) se esta mesma decisão está de acordo com a constituição, conforme explica Rawls (2011, p. 276):

Ao aplicar a razão pública, o tribunal age para evitar que a lei seja erodida pela legislação de maiorias transitórias ou, o que é mais provável, que corresponda a interesses estreitos, organizados e muito bem-posicionados para fazer valer seus pontos de vista. Se o tribunal assume esse papel e cumpre de forma efetiva, é incorreto afirmar que isso é claramente antidemocrático. É de fato um papel antimajoritário no que se refere à lei ordinária, pois um tribunal com prerrogativas de revisão judicial pode declarar tal lei inconstitucional. Não obstante, a autoridade mais alta investida no povo oferece sustentação ao exercício deste papel. O tribunal não é antimajoritário em relação à lei mais elevada quando suas decisões estão de acordo com a própria Constituição.

Tampouco há que se falar da ocorrência de ativismo judicial (BARROSO, 2018, p. 449) quanto à proposta de intervenção judicial no procedimento de apuração de infrações político-administrativas: esta prática é representada pela adoção e aplicação de uma interpretação expansiva da Constituição, estendendo seu alcance para situações cuja incidência não poderia ser deduzida diretamente do texto normativo de tal modo que o intérprete avança por sobre o território que naturalmente é ocupado pelo agente político.

Não obstante, a possibilidade de se sindicarem o procedimento adotado pelas Câmaras de vereadores para apuração da responsabilidade de prefeitos e de seus próprios membros vereadores não se trata necessariamente de inovação, mas de um corolário ou consequência de uma determinada competência legislativa que, a despeito de ter sido repartida de maneira concorrente entre os entes federados, foi atribuída de tal modo que a competência para estabelecer normas gerais permaneceu com a União.

Na verdade, é de mera compatibilização entre dispositivos aparentemente colidentes de tal modo que a pretensa proteção de um (separação de poderes), não resulte na defenestração de outros dispositivos constitucionais de igual estatura e importância como a competência da União e, simultaneamente, a necessária homogeneização dos procedimentos para a apuração de infração político administrativa como corolário de garantias constitucionais de natureza processual.

A separação dos poderes, prevista na Constituição, não pode ser utilizada como anteparo para impedir o Poder Judiciário de avançar a averiguação da observância do devido processo legal em seu caráter substancial, nos procedimentos conduzidos por órgãos do Poder Legislativo.

3.4 O DL 201/67 como parâmetro normativo no processo de cassação de mandato

Uma vez estabelecidas as premissas de que o procedimento para a apuração de infrações político-administrativas deve observar a possibilidade de intervenção judicial quanto à apuração de infrações político-administrativas sem que disto decorra a violação ao princípio constitucional da separação de poderes, resta perquirir: qual o marco legal e jurisprudencial que deva orientar esta atividade de cognição judicial?

Tal se dá por que, se por um lado, o procedimento para a apuração desta modalidade específica de infrações possui previsão legal no DL 201/67, cuja recepção pela Constituição vigente é considerada pacífica pela jurisprudência conforme a súmula 496 do STF (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015), por outro, este mesmo procedimento é, também, regulado pelas Câmaras de vereadores do país por seus Regimentos Internos, o que suscita dúvidas acerca da natureza da competência para se regular este tipo de procedimento, e acerca de quais critérios devem ser usados para se esclarecer qual deve prevalecer e em que proporção.

Este procedimento de apuração tem por finalidade a apuração da responsabilidade de determinado agente político pela prática de uma determinada conduta e aplicação da sanção correspondente de modo que, a despeito de a sua origem, possa conduzir à conclusão equivocada de que se trate de um ato de natureza legislativa, restou suficientemente demonstrado tratar se um procedimento administrativo sancionatório *sui generis*.

De acordo com o art. 24, *caput*, e inc. XI da Constituição Federal: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre [...] procedimentos em matéria processual”. É de se observar primeiramente que o próprio constituinte adota a diferenciação entre processo e procedimento, o que torna necessário que o exegeta que se debruce sobre a colmatação de sentido e aplicação da norma também o faça.

Didier Jr. (2016, p. 285) define procedimento nos seguintes termos: “procedimento é o conjunto de atos organizados tendentes a produção de um ato final. Além de uma organização de atos, o procedimento define também as diversas posições jurídicas de que os diversos sujeitos do procedimento são titulares. O procedimento é a espinha dorsal do formalismo processual”.

Vale dizer, o procedimento nada mais é senão uma determinada sequência de atos com a distribuição de incumbências para cada um de seus participantes sendo que de acordo com esta definição é indiferente quais sejam os atos efetivamente praticados ou quais sejam, em seu conteúdo, estas incumbências efetivamente atribuídas a cada um de seus atores.

Por outro lado, por processo compreende-se um procedimento qualificado, em que não somente existe esta organização de atos tendentes à produção de um ato final, mas que é qualificado, pela presença de determinados atributos que lhe acrescem em conteúdo, significado e legitimidade. Ou seja, é o procedimento em que sejam observados determinados princípios como do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, conforme definição adotada por Dinamarco (2005, p. 85):

É lícito, pois, dizer que o processo é o procedimento realizado mediante o desenvolvimento da relação entre seus sujeitos, presente o contraditório. Ao garantir a observância do contraditório a todos os 'litigantes em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral', está a Constituição (art. 5º, inc. LV) formulando a solene exigência política de que a preparação de sentenças e demais provimentos estatais se faça mediante o desenvolvimento de relação jurídica processual.

Ou seja, trata-se de competências distintas, e a sua compreensão perpassa a utilização da interpretação sistemática haja vista que, de acordo com o art. 5º, inc. LV, segundo o qual: “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”.

Portanto, o constituinte originário trata o termo “processo” como gênero do qual são espécies o processo judicial e o processo administrativo, sendo ambos compostos por uma determinada sequência de atos concatenados, de modo a observar o contraditório e a ampla defesa.

E esta conclusão reflete diretamente na fixação da competência para se legislar sobre processo administrativo. Sendo o processo para apuração de infração político-administrativa um processo estatal para apuração de eventual criação de uma determinada norma jurídica concreta, a decisão condenatória não somente deve ser pautada por um determinado procedimento, mas que contenha aquelas características que possibilitam que ela seja classificada como um processo, ainda que levado a cabo pelo Poder Legislativo, razões pelas quais deve ser tratada como matéria de competência concorrente, nos termos do art. 24, inc. XI, da CF. Neste sentido, Ferraz (2020, p. 43) afirma o seguinte:

Leis (em sentido amplo), atos administrativos e sentenças são normas jurídicas, fruto, para sua criação, de um processo. Essa máxima aplica-se a todos os poderes e funções do Estado. O que equivale a dizer: todas as normas jurídicas emanam de um poder estatal, conceito genérico, que compreende as espécies processo administrativo, processo jurisdicional e processo administrativo.

Como consectário lógico de que todos os atos normativos estatais são produto de um determinado processo, administrativo, legislativo ou judicial, o autor concluir que em todos estes casos o procedimento que lhes coordene seja aquele estabelecido pela União, e complementado em suas omissões e peculiaridades pela legislação dos Estados e municípios (*Idem, ibidem*):

Outra foi, contudo, a opção do constituinte no atinente aos ‘procedimentos’ em matéria processual’ (art. 24, inc. IX): aqui se adotou o esquema da competência concorrente, com o que a atuação normativa da União ficou limitada ao estabelecimento de normas gerais, assim mesmo com as restrições estatuídas pelos §§2º e 4º do mencionado art. 24, XI. E mais: Sem prejuízo da atuação dos municípios, fundada no art. 30, II.

Esta conclusão pela competência da União para o estabelecimento de regras gerais para os processos administrativos e, em especial, para o processo de apuração de infrações político-administrativa pelos prefeitos, é corroborada pela própria jurisprudência que considerou o DL 201/67 recepcionado pela constituição.

De acordo com a súmula 496 do STF, o Dec. Lei 201/67 foi recepcionado com o *status* de lei ordinária, o que permite concluir que ele seja inteiramente compatível com a Constituição vigente não somente com relação às normas de direito material e processual nelas reguladas, mas, também, que os critérios de competência legislativa estão de acordo com a distribuição estabelecida pela Constituição de 1988.

Caso a edição de norma pela União, que regulamente o procedimento de apuração das infrações político-administrativas pelas Câmaras de vereadores, estivesse em desacordo com as normas dos artigos que tratam da matéria, teriam sido, necessariamente, declarados como não recepcionados pela Constituição vigente.

Uma vez estabelecida a premissa de que o procedimento para a apuração de infração político administrativa não se trata de atividade legislativa típica, conseqüentemente o seu procedimento não se submete ao mesmo regime jurídico de absentismo judicial que incide sobre os atos *interna corporis* em homenagem à separação dos poderes: a sua regulamentação se amolda à previsão de procedimentos em matéria processual, cuja competência é concorrente entre os entes federais (art. 24, inc. XI). Portanto, à União compete fixar normas gerais (art. 24, §1º), competência esta que se considera exercida por intermédio do DL 201/67, assim como que as normas legais ou regimentais editadas pelos municípios por suas respectivas Câmaras de vereadores somente prevalecem naquilo que não for contrário ao que esta Lei federal estabelecer (art. 24, §4º).

3.5 Reedição da Súmula Vinculante n.º 46 do STF como mecanismo de pacificação jurisprudencial

Ainda amparados na divisão de funções entre os poderes mencionada anteriormente, e que apresenta zonas de sobreposição representadas por funções atípicas é que discutimos o caráter jurígeno dos provimentos reiterados dos tribunais.

Como bem explicam Kelsen (2009, p. 263) e Ross (2000, p. 111) não há dúvidas no reconhecimento das decisões proferidas de maneira reiterada pelos tribunais como fontes de direito, o que é explicado pelo reconhecimento de que o texto legal, por si só é insuficiente para regular os casos concretos nas suas mais variadas especificidades, a que se soma a necessária observância de preceito de justiça formal representada pela atribuição de solução semelhante para casos semelhantes. Discorrendo sobre a atividade jurígena exercida pelo judiciário por intermédio da formação e manutenção de precedentes, Gilmar Mendes (2012, p. 1039) diz o seguinte:

É de Kelsen o esclarecimento de que a função criadora do direito dos tribunais, existente em todas as circunstâncias, surge com particular evidência quando um tribunal recebe competência para produzir também normas gerais por meio de decisões com força de precedentes. Conferir a tal decisão caráter de precedente é tão só um alargamento coerente da função criadora do direito dos tribunais. Se aos tribunais é conferido o poder de criar não só normas individuais, mas também normas jurídicas gerais, estarão eles em concorrência com o órgão legislativo instituído pela Constituição, e isso significará uma descentralização da função legislativa.

Com efeito, encontra-se plenamente superada a premissa segundo a qual a aplicação do direito se limite a uma operação meramente silogística, sendo precedida de um processo de maior ou menor complexidade a depender da vagueza ou solidez dos conceitos jurídicos utilizados pelo legislador (ANDRADE, 1991, p. 25) assim como as peculiaridades do caso concreto, o que faz do intérprete um verdadeiro coadjuvante do legislador (FERRAZ JUNIOR, 1997, p. 106), que ajuda a dar concretude e especificidade às disposições abstratas e gerais utilizadas pelo legislador.

Dada a nossa tradição romano-germânica do direito legislado, foi necessária regulamentação prévia da observância obrigatória dos precedentes jurisprudenciais expedidos pelos tribunais superiores, a exemplo da edição da súmula vinculante pelo STF, seja mediante a prolação de decisões em ações de controle concentrado de constitucionalidade (art. 102, §2º), ou ainda mediante a edição de súmulas de caráter vinculante (art. 103-A) e, no exercício desta

competência, foi publicada pelo STF a SV 46/STF, segundo o qual: “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”.

A súmula vinculante resultou da conversão da súmula 722 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2003) que, por seu turno, estabelecia o seguinte: “São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento”. Retrocedendo para a análise dos julgados com base nos quais foi originalmente editada esta súmula é de se reconhecer que, a princípio, estes julgados concluíram, em interpretação do art. 22, inc. I, e 85, parágrafo único, da Constituição pela inconstitucionalidade formal orgânica naqueles casos em que os entes federados tentaram inovar o ordenamento jurídico mediante a criação de novos tipos penais além daqueles previstos na legislação federal e, especificamente, para a criação de novos crimes de responsabilidade (ADI 2592, ADI 1901 e ADI 1879).

De igual modo, ao avançar para a análise do voto condutor do acórdão proferido no julgamento do recurso representativo de controvérsia em que foi aprovada a conversão da súmula 722 na SV 46 (ADI 2.220) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011), de igual modo a questão jurídica controvertida se limitou à discussão acerca da competência privativa da União para legislar sobre direito penal do que decorre a inconstitucionalidade de Leis Estaduais que eventualmente ampliassem o rol de crimes de responsabilidade previsto em lei federal.

Ocorre que após a edição desta SV, e conseqüente possibilidade da propositura de reclamação constitucional pela parte prejudicada por inobservância deste verbete sumular, pode-se dizer que se formou um novo entendimento jurisprudencial que possui contornos ampliativos daquele originalmente formado quando de sua criação.

Perceba-se que se em princípio o entendimento primeiramente sedimentado na súmula 722 e posteriormente na SV 46/STF se formou com base na interpretação dos art. 22, inc. I, da Constituição, segundo o qual: “Compete privativamente à União legislar sobre (...) direito (...) penal(...)”, bem como no art. 85, parágrafo único, que, por seu turno, diz que: “São crimes de responsabilidade (...) Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”, em princípio o procedimento para a apuração de infrações político-administrativas levado a cabo pelas Câmaras de vereadores não seria compreendido pela súmula.

Não obstante, perquirindo o julgamento das reclamações interpostas perante aquele pretório excelso com base na SV 46/STF, observa-se, mesmo naqueles casos em que ela é julgada improcedente por ausência de estrita aderência, a verificação de eventual violação pelas

Câmara de vereadores processantes daquele procedimento para a apuração de infrações político-administrativa, conforme alguns julgados colacionados adiante, na Rcl 54704 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022):

De fato, é possível notar que houve o reagendamento por diversas vezes da audiência, com a correspondente notificação da reclamara para prestar o seu depoimento e intimação das testemunhas arroladas pela parte. Esses dados associados ao parecer acima colacionado e à disciplina do direito de prova previsto no art. 5º, IV, do Decreto-Lei nº 201/1967, conduzem à conclusão de que não há indícios de que houve cerceamento, pela Câmara Municipal, do direito de a reclamante produzir provas em seu favor.

Quanto à alegação de vício na formação da Comissão Processante, o art. 5º, II, do Decreto-Lei nº 201/1967, dispõe da seguinte forma:

(...)

Percebe-se, pois, que o rito previsto no Decreto-Lei nº 201/1967 foi devidamente observado, não havendo indícios de que houve direcionamento da formação da Comissão Processante a fim de prejudicar a reclamante.

Noutra oportunidade, em julgamento de Reclamação com pedido liminar contra ato praticado no âmbito de procedimento para a apuração de infração político-administrativa atribuída a vereador, a liminar foi concedida com base no argumento segundo o qual a SV 46/STF salvaguarda a competência da União para regular não somente os tipos penais de responsabilidade mas, também, o procedimento para a sua apuração pelas Câmaras de vereadores, conforme transcrição parcial abaixo constante na Rcl 55.948 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022):

Embora o art. 4º do Decreto-Lei nº 201/1967 qualifique a quebra de decoro como “infração político-administrativa”, este Tribunal possui precedentes que tratam de forma indistinta essa categoria e a dos crimes de responsabilidade quando se trata de ato praticado por prefeito ou vereador. De fato, na Rcl 37.395, Rel. Min. Luiz Fux (j. em 25.03.2020), reconheceu-se expressamente que não procede “a conclusão de que a Súmula Vinculante 46 diz respeito apenas aos crimes de responsabilidade, não se aplicando, destarte, às infrações previstas no art. 4º do Dec.-lei 201 acerca das quais a legislação local poderia dispor”. Como resultado, entendeu-se pela violação à Súmula Vinculante 46, em razão da aplicação ao caso concreto de legislação local em desacordo com a regra processual prevista no art. 5º do Decreto-Lei nº 201/1067.

A partir do momento em que se verifica a prolação de decisões que julgam procedentes (Reclamações reconhecendo a violação da SV 46/STF representada por situações diversas daquelas que originalmente renderam ensejo à sua publicação), é de se se perquirir se este movimento não se trata, na verdade, da formação de um novo entendimento sobre a matéria.

Movimento que já ocorreu a partir de uma controvérsia acerca da competência para se legislar sobre direito penal e processual penal no âmbito dos crimes de responsabilidade, ou

seja, os aspectos de direito material (definição dos tipos penais) e processual (rito procedimental a ser adotado).

Não obstante, esta mesma súmula passou a servir de fundamento para a declaração da nulidade do procedimento adotado pelas Câmaras de vereadores que se afaste daquele previsto no DL 201/67. No que diz respeito a este procedimento ao menos duas considerações são pertinentes.

A primeira delas é a de que o procedimento para a apuração de infração político-administrativa conduzido pela Câmara de vereadores não possui a mesma natureza jurídica do processo judicial para a apuração de crimes de responsabilidade, de modo que o regime jurídico de seu rito procedimental tampouco o será. Se na primeira hipótese existe a tramitação perante uma autoridade judiciária tratando-se, portanto, de processo judicial, na segunda hipótese trata-se de procedimento conduzido por autoridade política, *in casu*, os integrantes da Câmara.

A rigor, por não se tratar de um processo judicial e, também por não se tratar de um processo conduzido por autoridade administrativa, este processo poderia ser qualificado como um processo *sui generis*, dada a sua natureza política. Ocorre que, independentemente de sua natureza, ele precisa se compatibilizar com os princípios e regras estabelecidos pela Constituição Federal, e é a partir desta necessidade de compatibilização, já iniciada pela modificação jurisprudencial exposta anteriormente, que decorre a submissão do procedimento de apuração ao DL 201/67.

Primeiramente, no que diz respeito ao procedimento que se deva adotar o procedimento previsto por legislação estadual, municipal ou em Regimento Interno, somente poderá prevalecer sobre a lei federal naqueles casos em que ela possuir caráter complementar sob pena de violação da União para criar normas gerais de procedimento em matéria processual, conforme art. 24, inc. XI, e §§1º e 4º da CF/88. Sobre as normas de natureza procedimental, diz Dinamarco (2005, p. 85):

Toda norma sobre procedimento em juízo é norma processual porque o procedimento integra o conceito de processo. É impossível distinguir normas que disciplinem o procedimento sem influir no modo de ser da relação jurídica processual que lhe está a base e, portanto, também impossível encontrar normas de direcionamento exclusivo ao procedimento e normas direcionadas só à relação processual.

A Constituição de 1988, todavia, veio a realimentar essa distinção ao estabelecer a competência concorrente da União e Estados para legislar sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, inc. XI), em confronto com a competência exclusiva para ditar normas de direito processual (art. 22, inc. I). Essas disposições obrigam o intérprete a renunciar à precisão dos conceitos e admitir que, na ordem jurídica brasileira, podem existir normas puramente procedimentais ao lado de normas processuais *stricto sensu*. É preciso penetrar no pensamento do constituinte e, em consonância com o sistema processual como um todo, buscar o significado útil da distinção (interpretação sistemática).

Trata-se, portanto, de competência legislativa concorrente não cumulativa, como as demais estabelecidas pelo art. 24 da Constituição de tal modo que cabe à União editar normas gerais sobre a matéria, competindo eventualmente aos Estados e aos municípios o exercício de competência meramente suplementar, na exata medida a necessidade para a sua aplicação dadas eventuais peculiaridades do caso concreto sendo este exatamente o entendimento, a *ratio decidendi* que emana dos julgados mencionados.

Ademais, dada a competência concorrente não cumulativa da União para editar normas gerais, é a outorga de interpretação conforme a Constituição ao próprio art. 5º do DL 201/67. De acordo com o artigo: “O processo de cassação do mandato do prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo”. Caso adotada a interpretação literal deste artigo, a conclusão seria oposta àquela atualmente retratada nas decisões mencionadas.

De acordo com este artigo, a precedência na regulamentação do procedimento para a apuração de infração político administrativa não seria da União, mas do Estado. Ocorre que, como demonstrado, a competência para fixação de normas gerais de procedimento não pertence aos Estados, mas à União, de modo que a sua aplicação de maneira literal constitui afronta ao art. 24, inc. XI da CF/88.

De qualquer forma, a Súmula Vinculante, assim como os julgamentos em Recursos Repetitivos ou Repercussão Geral possuem um propósito específico, que é o de racionalizar a atividade do Poder Judiciário e, simultaneamente, dar a conhecer à comunidade jurídica o entendimento efetivamente adotado no que diz respeito a uma questão jurídica controvertida. Assim sendo, é imperioso que a sua redação reflita de maneira tão fiel quanto possível o entendimento do tribunal que a editou, inclusive, mediante a sua modificação na eventual mudança de interpretação da matéria.

Eis a razão pela qual é possível concluir pela necessidade de revisão da redação da SV 46/STF: para que ela retrate o entendimento segundo o qual o rito adotado pelas Câmaras de vereadores para a apuração de infração político-administrativa também deve observar o estabelecido no DL 210/67, que poderia ser modificada para a seguinte redação: “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União, assim como as normas procedimento para apuração de infração político-administrativa”.

CONCLUSÃO

Por meio deste trabalho vislumbrou-se demonstrar que o regime de distribuição de competências adotado pela constituição vigente, como consequência da gênese centrípeta, optou por distribuir as competências entre os entes federados de tal forma que tanto em quantidade como em qualidade as competências da União foram alargadas quando comparadas àquelas concedidas aos Estados-membros e aos municípios, e que possui suas funções e seus méritos, sendo um deles exatamente a manutenção do país como um estado único que, a despeito de dimensões consinentais não se dividiu em pequenas repúblicas a exemplo das colônias espanholas na América Latina, por força dessa centralização.

Embora esta forma de distribuição não seja imune de críticas quando se trata, tanto da competência para planejar e executar políticas públicas para a promoção e concretização de todos aqueles direitos fundamentais ditos de segunda geração, quanto a outras questões como a redistribuição das competências tributárias; ou a repartição das rendas auferidas por meio desta tributação – já que se por um lado prepondera a aplicação da teoria da predominância do interesse –, não necessariamente o interesse regional ou nacional deve prevalecer sobre o interesse local, principalmente se consideradas as suas idiossincrasias e peculiaridades.

Não obstante, quando abordados os mecanismos para a promoção dos direitos fundamentais de primeira geração, compreendidos como tais os direitos de defesa dos cidadãos contra os arbítrios estatais em suas mais variadas formas, é salutar e desejável que a União ocupe este papel de ente competente para estabelecer normas gerais, exatamente para garantir a uniformidade de procedimentos adotados pelo Estado.

Neste contexto revela-se a necessidade da adoção de um procedimento dotado de um mínimo de homogeneidade para apuração das infrações político-administrativas, principalmente quando levado em consideração que os direitos políticos, passíveis de cassação por decisão tomada ao final do procedimento de apuração de infrações político-administrativas, possui a natureza de direito político fundamental, do que decorre não somente a obrigação negativa de não violação fora de um processo devido mas, principalmente, de uma proteção estatal ativa mediante a procedimentalização de sua perda.

Na mesma diretriz se deu a demonstração de que a doutrina dos atos *interna corporis* não justifica a adoção de postura absentéista do Poder Judiciário quando se trata da apuração de infrações político-administrativas, haja vista que a separação de poderes pressupõe a um só tempo a separação de poderes, mas, igualmente, a possibilidade de que os poderes possam

exercer um poder de fiscalização entre si, em observância ao sistema de pesos e contrapesos. Além disso, soma-se o fato de que, por se tratar de um procedimento administrativo, tratar-se-ia na espécie a competência concorrente para legislar sobre procedimento em matéria processual prevista no art. 24, IX, da Constituição.

Assim, partindo-se da premissa da existência de entendimento jurisprudencial consolidado no sentido de que o DL 201/67 foi recepcionado pela Constituição, se haveria de reconhecer a sua constitucionalidade inclusive no que diz respeito àqueles dispositivos que veiculam normas gerais para a apuração de infrações político-administrativas, devendo este diploma legal ser utilizado, portanto, como parâmetro normativo passível de colmatação justificada conforme as necessidades ou as peculiaridades do caso concreto, de modo que não se possa falar em sua observância meramente facultativa pela comissão processante ou sua prevalência sobre o Regimento Interno da Câmara de vereadores mas, pelo contrário, da observância obrigatória do DL 201/67, com a aplicação meramente supletiva dos Regimentos Internos das Câmaras de vereadores.

Sobre o estudo de caso, o trabalho analisou, primeiramente, a interpretação adotada pelo STF sobre a matéria e, mais especificamente, a jurisprudência que precedeu a edição da súmula 722 e posteriormente da SV 46, assim como a forma que o Supremo vem interpretando o verbete, conforme decisões proferidas nas Reclamações decididas de maneira colegiada, bem como por decisões monocráticas. Para reforçar ilustrou alguns exemplos de julgamentos de casos de arguição de nulidade procedimental na apuração de infrações político-administrativas atribuídas a vereadores Municipais de Cuiabá/MT.

Conforme este estudo, observou-se primeiramente a existência de algumas decisões monocráticas do STF em que se reconheceu a violação da SV 46 sob o argumento de que as infrações político-administrativas deveriam receber o mesmo tratamento dos crimes de responsabilidade, tratando-os como se sinônimos fossem. Não obstante, trata-se de entendimento minoritário e que apresenta problemas conceituais que impedem a sua aplicação universalizada como se precedentes fossem.

Por outro lado, foram verificadas ainda decisões em que se reconheceu a violação da SV 46 sob o argumento de que a inobservância do procedimento estabelecido pelo DL 201/67, para a apuração de infrações político-administrativas, constitui violação da súmula da mesma forma que a inobservância do procedimento para a apuração de crimes de responsabilidade.

Ainda, as decisões que negam a aplicação da SV 46 aos procedimentos para apuração de infrações político-administrativa o fazem exatamente por não se vislumbrar a necessária aderência estrita entre o entendimento sedimentado na súmula e o caso concreto, já que a

súmula foi baseada em competência da União para legislar sobre direito penal e direito processual penal, e não sobre o procedimento a ser adotado pelas Câmaras de vereadores para a apuração desta modalidade infração.

Tomando em conta o recorte doutrinário e jurisprudencial apresentado, ao menos duas soluções são passíveis de adoção para pacificar a questão, trazendo segurança jurídica para as partes: a primeira delas a revisão da SV 46 de para que seja especificado em sua redação a necessária observância de que o procedimento previsto no DL 201/67 não se limita ao procedimento judicial para apuração de infrações político-administrativa mas alcança, também, o procedimento a ser observado pelas Câmaras de vereadores.

Outra solução seria a edição de uma nova súmula, vinculante, ou não, desta vez editada não com base na competência privativa da União para legislar sobre direito penal e direito processual prevista no art. 22, I, da Constituição. Neste contexto, que especifique se tratar de julgado que trata da competência concorrente da União para legislar sobre procedimentos em matéria processual nos termos do art. 24, XI, de modo que se reconheça, na mesma oportunidade, tanto a preponderância da legislação federal, como a possibilidade de que tanto a legislação estadual como a legislação municipal ou até mesmo o regimento interno da Câmara de vereadores regule a matéria, com a ressalva de que o faça exclusivamente de maneira suplementar.

Esta segunda solução aparenta maior acerto na medida em que, tratando-se de um procedimento que possui natureza sincrética, no limite entre o político e o jurídico, a solução a ser adotada deve atribuir uma homogeneidade mínima ao procedimento, em observância às garantias constitucionais de natureza processual previstas na Constituição e, a um só tempo, outorgar aos Estados-membros e aos municípios uma parcela de competência legislativa consentânea com o seu status de ente federado.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. de, *Presidencialismo De Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*. Revista de Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, p. 22
- ALMEIDA, M. H. T. de. *Recentralizando a federação?* Revista de Sociologia e Política. Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005. In: TOMIO, F. R. de L.; BIEHL ORTOLAN, M. A.; CAMARGO, F. S. de. *Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados*. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 51, June 2010. ISSN 2236-7284. Disponível em:
<<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/30686>>. Acesso em: 11/12/2022. DOI:
<<http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v51i0.30686>>
- ALEXY, R., *Teoria dos Direitos Fundamentais* [trad. Virgílio Afonso da Silva], 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2014, pág. 90
- ALMEIDA, R. M. de, *Curso de Direito Eleitoral*, 12ª edição, Salvador: Juspodivm, 2018, pág. 93.
- ANASTASIA, F., Federação e relações Intergovernamentais, in: AVELAR, L., CINTRA, A. O., *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*, 3. ed., São Paulo: Unesp, 2015, p. 146
- ANDRADE, C. J. de, *A Hermenêutica Jurídica no Brasil*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, pág. 58 *et seq*
- ARRETICHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. SciELO - Editora FIOCRUZ, 2012. Edição do Kindle, p. 18.
- BARCELLOS, A. P. de. Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle de Políticas públicas in: NOVELINO, Marcelo (org.). *Leituras Complementares de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*, 2. ed., Salvador: Juspodivm, 2007, pág. 50
- BARROSO, L. R., *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos Fundamentais e a Construção de um Novo Modelo*, 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2018, pág. 404.
- BEATTY, D. M. *A Essência do Estado de Direito* [trad. Ana Aguiar Cotrim], São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014, pág. 2
- BRASIL. Decreto-Lei n.º 201/1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acessado em 11/03/2023
- _____. Constituição Federal de 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em 11/03/2023.

_____. Lei n. 9.882/1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acessado em 11/03/2023.

BOBBIO, N., *Liberalismo e Democracia* [trad. Marco Aurélio Nogueira] São Paulo: Edipro, 2017, pág. 49

BONAVIDES, P., *Teoria do Estado*, 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, pág. 180

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lei 1.079, de 1950. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1079-10-abril-1950-363423-normaatualizada-pl.html>. Acessado em 11/03/2023.

_____. Proporção de deputados eleitos por estado tem distorções já previstas na Constituição. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/544591-proporcao-de-deputados-eleitos-por-estado-tem-distorcoes-ja-previstas-na-constituicao/>. Acessado em 24/02/2023.

COCUZA, F. O., in: COSTA MACHADO, Antônio Claudio da (org.), *Constituição Federal Interpretada*, Barueri: Manole, 2010, pág. 373

DA SILVA, J. A., *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 27. ed, São Paulo: Malheiros, 2006, pág. 101, *et seq.*

DE MORAES, A. *Federação brasileira-necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros*. Revista de Direito Administrativo, v. 251, 2009, p. 09-10.

DIDIER Jr., F., *Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral, e Processo de Conhecimento*, 18. ed, Salvador: Juspodivm, 2016, pág. 65, 285.

DINAMARCO, C. R., *Instituições de Direito Processual Civil* 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2005 pág. 85.

DUARTE, C. da S *Responsabilidade de prefeitos e vereadores*. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 106, n. 3, p. 107, 2017. DOI: 10.21874/rsp.v0i3.2478. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2478>. Acesso em: 03/02/2023.

FERRAZ, S., *Processo Administrativo*, 4 ed., São Paulo: Malheiros, 2020, p. 43

FERRAZ JUNIOR, T. S., *Direito Retórica e Comunicação*, 2. edição, São Paulo: Saraiva, 1997, pág. 106.

_____. *Constituição brasileira e modelo de Estado. Hibridismo ideológico e condicionantes históricas*. In: CLÈVE, Clemerson Merlin. BARROSO, Luís Roberto. (org.). *Direito constitucional: teoria geral do Estado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 706.

GAGNON, A. G., *The Political Uses of Federalism*, in: BURGESS, M. (org.) *Comparative Federalism and Federation*, Toronto: University of Toronto Press, 1993, pág. 18, disponível em: <<https://archive.org/details/comparativefeder000unse/page/18/mode/2up?view=theater>> Acessado em 27/02/2023

HORTA, R. M. *Reconstrução do Federalismo Brasileiro*, in Revista de informação legislativa, v. 18, n. 72, p. 13-28, out./dez. 1981, pág. 28.

_____. *O Federalismo no Direito Constitucional Contemporâneo*, in: Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, v. 17, n. 19/20, p. 223-249, jan./dez. 2001, pág. 236.

_____. *Direito Constitucional*. 3. ed., rev., atual. e ampl., Belo Horizonte: Del Rey, p. 346, 2002. In: TOMIO, F. R. de L.; BIEHL ORTOLAN, M. A.; CAMARGO, F. S. de. *Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados*. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 51, June 2010. ISSN 2236-7284. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/30686>>. Acesso em: 11/12/2022. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v51i0.30686>.

KELSEN, H., *Teoria Pura do Direito*, [trad. João Baptista Machado], 8. ed., São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, pág. 390

LARENZ, K., *Metodologia da Ciência do Direito* [trad. José Lamego], 3. ed., Lisboa: Fundação Calouste Gilbenkian, 1997, pág. 479

LENZA, P., *Direito Constitucional Esquematizado*, 15. ed., São Paulo: Saraiva, 2011, pág. 400.

LOPES FILHO, J. M., *Competências Federais na Constituição e nos Precedentes do STF*, 2. ed., Salvador: Juspodivm, 2019, pág. 192

LUHMANN, N., *Legitimação pelo Procedimento* [trad. Maria da Conceição Corte-Real], Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980, pág. 17.

MARINONI, Luiz Guilherme, *Novo Curso de Processo Civil: Tutela dos Direitos Mediante Procedimento Comum, Volume II*, 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, pág. 651, et seq.

MARRAFON, M. A. *Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização*. In: Clemerson Merlin Cleve. (Org.). *Direito Constitucional Brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2, p. 95-121

_____. *Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização*. In. Teoria e filosofia do direito / organização: SIQUEIRA, G. S. S.; autores: PINHO, A. A. M. de et al. – Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 2015. p. 125-126.

MEIRELES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*, 35. ed., São Paulo: Malheiros 2010, pág. 750

_____, *Responsabilidades Do prefeito*. Revista De Direito Administrativo, 128, abr/jun 1977, pág. 49. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42297/41014> , acessado em 02/03/2023

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G *Curso de direito constitucional*. 4. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, p. 870, 2009. In: TOMIO, F. R. de L.; BIEHL ORTOLAN, M. A.; CAMARGO, F. S. de. *Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados*. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 51, junho 2010. ISSN 2236-7284. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/30686>>. Acesso em: 11 dec. 2022. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v51i0.30686>>

_____, *Curso de Direito Constitucional*, 7. Ed., São Paulo: Saraiva, 2012, pág. 876.

OBLINGER H., C., F. G. LEIBFRIED, S., *Federalism and Welfare State*. Cambridge: University Press, 2005, pág. 2. Disponível em <<https://archive.org/details/federalismwelfar0000unse/page/2/mode/2up?view=theater>> Acessado em 24/02/2023.

RAWLS, J., *O Liberalismo Político*, [trad. Alvaro de Vita], São Paulo: Martins Fontes, 2011, pág. 276

ROSS, A., *Direito e Justiça*, [trad. Edson Bini], Bauru: Edipro, 2000, pág. 111

ROUSSEAU, J.-J., *Do Contrato Social* [Pietro Nasseti], São Paulo: Martins Claret, 2002, pág. 48

SARLET, I. W., *Curso de Direito Constitucional*, 8. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pág. 935.

STRECK, L. L., MENDES, G. F., CANOTILHO, J. J. G. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. Editora Saraiva. Edição do Kindle.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 2592, Publicação: DJ de 23/05/2003, ADI 1901 Publicação: DJ de 09/05/2003 ADI 1879 MC, Publicações: DJ de 14/05/2001.

_____. Súmula 722. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1488>>. Acessado em 11/03/2023.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4190, de 10/03/2010. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217>>. Acessado em 11/03/2023.

_____. ADI 2.220, rel. min. Cármen Lúcia, P, j. 16-11-2011, DJE 232 de 7-12-2011.

_____, RE 799.944 AgR, rel. min. Dias Toffoli, 1ª T, j. 16-12-2014, DJE de 12-2-2015) Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2156>> Acessado em 11/03/2023.

_____. Súmula 496. Disponível em
<<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2156>>.
Acessado em 11/03/2023.

_____. Súmula Vinculante n.º 46. Publicada em 17/04/2015. Disponível em
<<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=2368>>.
Acessado em 11/03/2023.

_____. ADPF 378 MC. Publicado em 17/12/2015. Disponível em
<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>>.
Acessado em 11/03/2023.

_____. RE 1.159.353, Rel. Min. GILMAR MENDES. Publicado em 13/12/2019.
Disponível em <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/862067661/inteiro-teor-862067671>> Acessado em 11/03/2023.

_____. Reclamação n. 38.746/MG, Relator Min. Alexandre de Moraes, julgada em
05/02/2020. Disponível em
<<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1506980529/inteiro-teor-1506980541>>.
Acessado em 11/03/2023.

_____. ADI 3110. Disponível em:
<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752917641>>.
Acessado em 11/03/2023.

_____. Rcl: 37395 PR - PARANÁ 0031040-47.2019.1.00.0000. Disponível em
<<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1652527250/inteiro-teor-1652527251>>.
Acessado em 11/03/2023.

_____. Reclamação n.º 55.948/PR, de 23/09/2022. Disponível em
<<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Rcl55948DecisoMLRB.pdf>>.
Acessado em 11/03/2023.

_____. Rcl 54704, Rel. Min. GILMAR MENDES, Julgamento: 21/10/2022,
Publicação: 25/10/2022.

_____. ADI 4458 AgR, de 10/11/2022. Disponível em:
<<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2022-11-10;4458-4034801>>. Acessado em 11/03/2023.

TAVARES, A. R., O Poder Legislativo Municipal, *in*: MARTINS, Ives Gandra da Silva, *Tratado de Direito Municipal - Volume I*, São Paulo: Quartier Latin, 2012, pág. 589, *et seq*)

TOMIO, F. R. de L. CAMARGO, F. S. ORTOLAN, M. A. B *Autonomia dos governos locais em federações: uma análise comparativa*. In: Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC. ano 1, nº 1, jan/mar 2007. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 78. In. MARRAFON, M. A. *Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização*. In. Teoria e filosofia do direito / organização: Gustavo Silveira Siqueira; autores: Antonio Augusto Madureira de Pinho . [et al.]. – Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 2015. p. 126.

VICTOR, S. A. F., *Presidencialismo de Coalis o: Exame do Atual Sistema de Governo Brasileiro*, São Paulo: Saraiva, 2015, pág. 110

WHEARE, K. C., *Federal Government*, 4. ed., New York Oxford University Press, Nova York, 1964, pág. 14, disponível em
<https://archive.org/details/federalgovernmen0000whea_h2k7/page/n3/mode/2up?view=theater>. Acessado em 23/02/2023

YOUNG, E. A. *Federal Preemption and State Autonomy*. In: EPSTEIN, R. A. e GREVE, M. S. *Federal Preemption. States' Powers, National Interests*. Washington: The AEI Press, 2007, p g. 250, disponível em:
<<https://archive.org/details/federalpreemptio0000unse/page/250/mode/2up?view=theater>>, acessado em 28/02/2023

ZIMMERMAN, Joseph, J. *Federal Preemption: The Silent Revolution*, Iowa: Iowa State University Press, 1991, p g. 3, disponível em:
<<https://archive.org/details/federalpreemptio0000zimm/page/n7/mode/2up?view=theater>>
Acessado em 28/02/2023.