



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 009/2020

Esclarecimentos. Presidente da Comissão Processante deferir questionamentos aos demais vereadores e arrolar testemunhas. Substituição de testemunha. Revisão de entendimento.

Trata-se de dois requerimentos de parecer jurídico formulados pelo vereador Carlos Enrique Civeira, Presidente da Comissão Processante nº 002/2020, ambos datados de 11/05/2020 (protocolos 969 e 971), mesma data em que foram recebidos.

1) Possibilidade do Presidente da Comissão Processante deferir questionamentos para os demais vereadores, não membros da Comissão e a base legal para tanto.

O Decreto-Lei nº 201/67 remete a instrução do processo integralmente à Comissão Processante, portanto, quem não a compõe, em tese, não pode formular questionamentos ou propor qualquer tipo de produção de prova, até porque o voto é exclusivo dos três membros da comissão, quanto ao encaminhamento ou arquivamento do que é denunciado. Não há previsão legal para tanto. Todavia, caso assim entenda, por deferir questionamentos aos vereadores, é de se ressaltar que se trata de ato discricionário seu e sob sua responsabilidade. Ressalte-se que uma vez aberta a possibilidade de questionamentos para uma testemunha, há que se deferir para as demais, sob pena de quebra da isonomia do processo em relação à produção da prova testemunhal, já que se deve zelar pela uniformidade e segurança procedural.

No que se refere à base legal para tanto, não há dispositivo específico e taxativo, pois a discricionariedade e o poder decisório são próprios de quem exerce a Presidência, ademais, estamos tratando de instrumento normativo do longínquo ano de 1967, que em muitos casos é omissivo, devendo-se aplicar na interpretação dispositivos conjuntos de outros instrumentos normativos, a analogia, a jurisprudência e os princípios gerais do direito, conforme prevê o Decreto-Lei nº 4.657/1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, citado a título exemplificativo:



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Trata-se de questão interpretativa dos dispositivos frente a sua aplicação no caso concreto, cabendo citar a lição de André Franco Montoro¹, assim definindo os métodos de que se serve a interpretação:

“Interpretação gramatical ou filosófica é a que toma por base o significado das palavras da lei e sua função gramatical. Apoiando-se na gramática, contribui, muitas vezes, para o aperfeiçoamento da redação das leis. É, sem dúvida, o primeiro passo a dar na interpretação de um texto. Mas, por si só é insuficiente, porque não considera a unidade que constitui o ordenamento jurídico e sua adequação à realidade social. É necessário, por isso, colocar seus resultados em confronto com os elementos das outras espécies de interpretação”.

“A interpretação lógico-sistêmática leva em conta o sistema em que se insere o texto e procura estabelecer a concatenação entre este e os demais elementos da própria lei, do respectivo campo do direito ou do ordenamento jurídico legal. [...]”.

“A interpretação histórica baseia-se na investigação dos antecedentes da norma. Pode referir-se ao histórico do processo legislativo, desde o projeto de lei, sua justificativa ou exposição de motivos, discussão, emendas, aprovação e promulgação. [...]”. [grifo nosso]

“A interpretação sociológica baseia-se na adaptação do sentido da lei às realidades e necessidades locais. [...]”.

Dessa forma, há que se ter bom senso e aplicar o formalismo moderado, analisando-se a pertinência das provas em relação ao fato concreto, sendo tudo devidamente justificado nos autos do processo.

¹ Introdução à Ciência do Direito. 21^aed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. Págs. 373/374



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

2) Viabilidade do Presidente da Comissão Processante arrolar testemunhas, além das elencadas na Defesa Prévias.

Os membros da Comissão Processante podem decidir por ouvir testemunhas não indicadas pelas partes, desde que haja demonstração de que esse procedimento é necessário para a elucidação dos fatos denunciados. O que deve ser evitado é a busca de prova pautada em fins protelatórios e/ou desnecessários, por isso é fundamental a justificativa do ato.

Sobre o tema, cabe citar a lição de José Nilo de Castro², “*Com efeito, a redação do art. 5º, III, do Decreto-lei nº 201/67 é imperativa: ‘Se a Comissão (...), o Presidente designará desde logo o início da instrução e determinará os atos, diligências (...)’, donde não se pode pautar por normas do processo civil ou penal o processo político-administrativo, pois, além de normas próprias, está revestido pelo princípio do formalismo moderado, não se adstringindo aos rigores de processo judicial civil ou penal. O que se permite é invocação e a aplicação de princípios gerais de processualística civil ou penal, não suas normas ou disposições, situações totalmente diferentes. E tais princípios se dessumem do devido processo legal, no contraditório, no princípio constitucional da ampla defesa, nas intimações, notificações, deferimento de provas – hipótese em que a autoridade processante não pecará por ser liberal -, declarações do denunciado, que se assemelham ao interrogatório, sem qualquer rigorismo dos interrogatórios judiciais. Aqui, pode o defensor do denunciado perguntar ou reperguntar, situação esta também não proibida para a autoridade processante, como por ocasião da inquirição das testemunhas e/ou esclarecimentos dos peritos e seus assistentes técnicos. [...]. O processo de julgamento das infrações político-administrativas é vinculado às normas do Decreto-lei nº 201/67 e não às do CPC ou CPP.”* [grifo nosso]

Em que pese o entendimento doutrinário esboçado, em data posterior à edição da obra, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul decidiu pela possibilidade de aplicação subsidiária do Código de Processo Civil³, quando houver omissão legislativa:

AGRAVO INTERNO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE TRIUNFO. CASSAÇÃO DE MANDATO - VICE-PREFEITO. PRELIMINARES.

² Direito Municipal Positivo. 7ª Ed. rev. Atual. Belo Horizonte. Del Rey. 2010, págs. 574/548.

³ CPC. Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

CABIMENTO DO RECURSO – ART. 1.021 DO CPC DE 2015.
IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. REJEIÇÃO. MÉRITO. INTEMPESTIVIDADE DA DEFESA-PRÉVIA NA VIA ADMINISTRATIVA. PRECLUSÃO DA PRODUÇÃO DE PROVAS. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO EVIDENCIADO. APARENTE OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. ALEGADA SUSPEIÇÃO DO MEMBRO DA COMISSÃO PROCESSANTE. AUSENTE IMPEDIMENTO LEGAL PARA A COMPOSIÇÃO E VOTAÇÃO. REJEIÇÃO DO PLENÁRIO DA CÂMARA DE VEREADORES. SOBERANIA. AFASTAMENTO DO PRESIDENTE DA CÂMARA NA VOTAÇÃO FINAL. INTERESSE DIREITO NO RESULTADO. PRECEDENTES DO E. STJ E DESTE TRIBUNAL. FORMA DE VOTAÇÃO. INDAGAÇÃO DOS EDIS DE ACORDO COM OS FATOS IMPUTADOS. NULIDADE NÃO DEMONSTRADA. PROBABILIDADE DO DIREITO NÃO EVIDENCIADA – ART. 300 DO CPC DE 2015. Preliminar de inadmissibilidade do recurso I - Cabível a interposição de agravo interno contra a decisão liminar do Relator, na forma do art. 1.021 do CPC de 2015, conforme precedentes deste Órgão Fracionário. Prefacial de ausência de impugnação específica II – Do cotejo entre a motivação da decisão hostilizada e as razões recursais, evidenciada a impugnação específica aos fundamentos, não obstante a repetição dos argumentos, faculdade da parte agravante. Portanto, indicada a pretensão de reforma da decisão agravada, em observância ao §1º do art. 1.021, do CPC de 2015. Precedentes do e. STJ. Mérito III – Na hipótese dos autos, a cassação do mandato do Vice-Prefeito do município de Triunfo, ora agravante, em razão da prática de infração político-administrativa, com fundamento no art. 4º, incisos VII, VIII e X, do Decreto-Lei nº 201/1967 - Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. IV – Evidenciado o não conhecimento da defesa prévia do agravante, em razão da inobservância do prazo de 10 dias, na forma do art. 5º, III, do Decreto-Lei nº 201/1967; 206, VI e 228 do R.I. da Câmara de Vereadores. Por consequência, a preclusão temporal das provas postuladas, notadamente da oitiva das testemunhas indicadas. Portanto, ao menos neste momento processual de cognição não exauriente, não demonstrado de forma cabal o cerceamento de defesa alegado, diante da



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

aparente observância da oportunidade do contraditório e da ampla defesa, especialmente diante da notificação havida. De igual forma, tendo em vista a previsão específica no art. 5º, III, do Decreto-Lei nº 201/67 e arts. 206, VI, e 228, do RI, não configurada omissão legislativa no ponto, apta a legitimar a incidência Código de Processo Civil, consoante o art. 15 do diploma processual. V - De outra parte, em que pese a alegada suspeição ou impedimento do membro da Comissão Processante, vereador Nelson Saraiva Aguilheiro, em razão do interesse direto no deslinde, pois correu em ação civil pública por ato de improbidade administrativa a qual versa sobre os fatos apontados no processo de cassação, a princípio, ausente impedimento legal para a composição e votação, nos termos dos arts. 5º, I, do Decreto-Lei nº 201/1967 e 206, II, do RI. Ademais, cabe referir a nomeação da Comissão Processante em 12.02.2019 – Ato de Nomeação nº 001/2019 -; a oposição da exceção de suspeição, em desfavor do edil, depois da elaboração do parecer final, na sessão de julgamento do dia 26.04.2019; e a rejeição do Plenário. Nesse sentido, ao menos por ora, a soberania da decisão do Plenário, bem como a falta de elementos acerca da imparcialidade do vereador, a indicar a observância do contraditório e eventual dilação probatória. VI – Não demonstrada a nulidade no afastamento do Presidente da Câmara de Vereadores, Sr. Murilo Machado Silva, da condução dos trabalhos e na votação final, pois diretamente interessado no resultado, de acordo com os precedentes do e. STJ e deste TJRS. VII – De outra parte, a aparente indagação aos edis acerca dos fatos imputados na denúncia e constantes no relatório final, com a indicação dos princípios e dispositivos de lei violados, em observância aos arts. 5º, VI, do Decreto-Lei nº 201/67 e 206, XIII, do RI. VIII – Por fim, sobre a falta de dolo, desonestade, culpa grave ou má-fé nas condutas, cumpre frisar o controle jurisdicional sobre o ato de cassação do mandato, no tocante à observância do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, consoante o e. STF, o c. STJ, e este TJRS. Preliminares rejeitadas. Agravo interno desprovido. (Agravo Interno, Nº 70081641466, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Delgado, Julgado em: 29-08-2019) [grifo nosso]



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Mas há que se fazer uma ressalva, caso o Presidente da Comissão Processante arrole testemunhas, elas deverão ser ouvidas antes⁴ das testemunhas da defesa, sob pena de nulidade, dado o caráter punitivo do Decreto-Lei nº 201/67.

3) Probabilidade de inclusão de testemunha ao rol apresentado na Defesa Prévia.

O Decreto-Lei nº 201/67 não prevê a possibilidade de complementação do rol de testemunhas apresentado junto à Defesa Prévia, conforme previsão expressa:

Art. 5º [...]

III - Recebendo o processo, o Presidente da Comissão iniciará os trabalhos, dentro em cinco dias, notificando o denunciado, com a remessa de cópia da denúncia e documentos que a instruírem, para que, no prazo de dez dias, apresente defesa prévia, por escrito, indique as provas que pretender produzir e arrole testemunhas, até o máximo de dez. Se estiver ausente do Município, a notificação far-se-á por edital, publicado duas vezes, no órgão oficial, com intervalo de três dias, pelo menos, contado o prazo da primeira publicação. Decorrido o prazo de defesa, a Comissão processante emitirá parecer dentro em cinco dias, opinando pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia, o qual, neste caso, será submetido ao Plenário. Se a Comissão opinar pelo prosseguimento, o Presidente designará desde logo, o início da instrução, e determinará os atos, diligências e audiências que se fizerem necessários, para o depoimento do denunciado e inquirição das testemunhas. [grifo nosso]

O dispositivo é expresso ao determinar que o rol de testemunhas deve acompanhar a Defesa Prévia. Essa é a regra, todavia, caso o Presidente da Comissão entenda por ouvir a testemunha poderá fazê-lo⁵, desde que devidamente justificado pelas circunstâncias.

⁴ CPP. Art. 411. Na audiência de instrução, proceder-se-á à tomada de declarações do ofendido, se possível, à inquirição das testemunhas arroladas pela acusação e pela defesa, nesta ordem, bem como aos esclarecimentos dos peritos, às acareações e ao reconhecimento de pessoas e coisas, interrogando-se, em seguida, o acusado e procedendo-se o debate. (Redação dada pela Lei nº 11.689, de 2008) [grifo nosso]

⁵ Direito Municipal Positivo. 7ª Ed. rev. Atual. Belo Horizonte. Del Rey. 2010, pág. 548: "Papel importante detém o Presidente da Comissão processante, pois lhe incumbe o poder e força instrutórios. Compete-lhe deferir provas desde que



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

É o parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁶.

Em tempo, é revisto o posicionamento no que se refere a eventual requerimento de condução coercitiva de testemunha que não comparece, no sentido da sua inviabilidade, revendo entendimento esboçado no Parecer nº 002/2020, que se embasou no Precedente Regimental nº 70 – Câmara Municipal do Rio de Janeiro, lá devidamente colacionado, pois as Comissões Processantes, ao contrário das Comissões Parlamentares de Inquérito, não detém poderes próprios das autoridades judiciárias, em especial a condução coercitiva, pois ausente previsão expressa nesse sentido junto ao Decreto-Lei nº 201/67, ao contrário da Lei Federal nº 1.579/1952⁷. Dessa forma fica registrado o entendimento.

Sant'Ana do Livramento, 12 de maio de 2020.

Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

pertinentes, não tumultuárias nem procrastinatórias, e conduzir o processo segundo os princípios da garantia da ampla defesa e do formalismo procedural moderado, quando o próprio Decreto-lei nº 201/67 não dispuser de formas próprias.”

⁶ STF. MS 24073.

⁷ Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito.