

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL – UFF

IMPEACHMENT MUNICIPAL

**Um estudo sobre o processo de destituição do Prefeito Municipal pelo Poder Legislativo
local**

CAIO MAGALHÃES BALDINI FIGUEIRA

NITERÓI/RJ

2018

CAIO MAGALHÃES BALDINI FIGUEIRA

IMPEACHMENT MUNICIPAL

Um estudo sobre o processo de destituição do Prefeito Municipal pelo Poder Legislativo local

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Cássio Luis Casagrande

NITERÓI/RJ

2018

Introdução

No ano de 2015, a sociedade brasileira passou por um novo momento de fragilidade institucional e democrática ao observar o início do processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff, isso fez com que os debates acerca do instituto fossem reacendidos nos mais diversos nichos da sociedade brasileira, evidenciando a dificuldade em se delimitar o liame de atuação de cada instituição de Poder e a ingerência que a Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988 conferiu a cada uma sobre a outra.

A possibilidade de outro Presidente da República sofrer o impeachment fez ebulir uma série de estudos acerca do instituto de destituição do chefe do executivo pelo poder legislativo, este retornou às telas de televisão em grande parte dos noticiários, era pauta de debate nos mais diversos nichos da sociedade, compunha boa parte dos compartilhamentos e postagens nas redes sociais dos brasileiros e fez dos estudiosos do Direito, instrumentadores da difusão do conhecimento acerca deste instrumento já esquecido pela sociedade e que não era utilizado a mais de 20 [vinte] anos.

Nesta seara, tem-se um instituto com características próprias, em que o julgador é o Senado Federal e ele não julga crimes, mas crimes de responsabilidade, condutas infracionais político-administrativas e que têm como resultado a sua destituição compulsória do mandato, o que se pode aferir a partir das palavras de José Alfredo de Oliveira Baracho:

Compreende-se que a acusação é uma função judicial, por sua própria natureza. Ao julgar as causas de responsabilidade, o Senado concedeu aos acusados os direitos básicos que têm perante um Tribunal, incluindo defensor, procedimentos compulsórios para obter depoimentos de testemunhas e todas as regras processuais e procedimentos referentes ao direito de defesa. A acusação, apesar de ser uma função judicial, está expressamente delegada pela Constituição à legislatura e não aos tribunais.¹

Assim sendo, no Ordenamento Jurídico atual, a Constituição de 1988 conferiu competência à Câmara dos Deputados para o recebimento da denúncia ou sua rejeição e ao Senado para o julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente, o que evidencia uma possibilidade de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo. Este controle somente é possível pela maneira como as instituições de Poder se relacionam no Brasil, o que permite, eventualmente, que em uma de suas atuações esteja invadindo parte do que se consideraria competência de outro “Poder”.

Nesta senda emergem as palavras de Bruce Ackerman, para quem:

1 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Congresso Nacional. Reuniões. Comissões.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n.º 33. 1991. p. 216. Disponível em <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/1429/1358>. Acesso em 19 de março de 2018.

Quase três séculos depois, já passa da hora de repensar a santíssima trindade de Montesquieu. Apesar de seu status canônico, ela nos mantém cegos para o surgimento, em nível mundial, de novas formas institucionais que não podem ser categorizadas como legislativas, judiciárias ou executivas. Embora a tradicional fórmula tripartite falhe ao capturar os modos característicos de operação de tais formas, essas unidades novas e funcionalmente independentes estão desempenhando um papel cada vez mais relevante em governos modernos. Uma “nova separação de poderes” está emergindo no século XXI. A compreensão de suas características distintivas requer o desenvolvimento de um modelo conceitual que contenha cinco ou seis categorias — ou talvez mais. E, assim, nós devemos dar um carinhoso adeus a Montesquieu, para então criar novas bases para o direito administrativo comparado, que deem conta dos desafios dos governos modernos.²

No entanto, este estudo não pretende esmiuçar conceitos como os de democracia e das relações institucionais hodiernas, a despeito disto, estes institutos são elementos cuja menção é imprescindível para que se possa tratar do impeachment.

Em nossa Nação, o impeachment em âmbito federal e estadual é alicerçado pela Lei n.º 1.079/1950, norma esta que foi objeto de intenso estudo pelos juristas brasileiros ao longo de tantas décadas de existência, e que neste período, fora efetivada por duas vezes; na destituição do ex-Presidente Fernando Collor de Mello e da ex-Presidente Dilma Rousseff. Entre estes estudiosos do tema pode-se destacar a doutrina de Paulo Brossard de Souza Pinto, para quem:

A experiência revela que o impeachment é inepto para realizar os fins que lhe foram assinados pela Constituição. Ele não assegura, de maneira efetiva, a responsabilidade política do Presidente da República. Este registro é de indistigável gravidade, pois a Constituição apregoa, logo em seu preâmbulo, o propósito de ‘organizar um regime democrático’. E democracia supõe a responsabilidade dos que dirigem a coisa pública.

A partir da translúcida fragilidade do instituto, da importância da sua regular aplicação e do impacto do processo na sociedade brasileira, verificou-se necessário o aprofundamento sobre o impeachment.

O mergulho no tema da destituição do chefe do Executivo pelo Poder Legislativo, fez-se constatar que, a despeito de muito pouco tratado pela doutrina jurídica, existe um instrumento utilizado no cotidiano da sociedade brasileira como meio de se destituir o representante eleito do Poder Executivo. Trata-se do instituto de cassação de mandato do Prefeito Municipal, nomeado neste trabalho de impeachment municipal.

Tal instrumento de destituição afeta, em número muito superior, ao cotidiano local dos brasileiros, justamente por ser instituto presente na realidade municipal, ou seja, onde são implementadas as políticas econômicas e sociais mais próximas de determinado grupo social.

2 ACKERMAN, Bruce. Adeus, Montesquieu. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 265, p. 13-23, jan. 2014. p. 15. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18909>. Acesso em: 19 de março 2018.

Isso tudo, sabendo-se que no Brasil temos, hoje, 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) Municípios,³ o que demonstra que o espectro de aplicabilidade do Decreto-Lei n.º 201/1967 é essencial para se determinar a dinâmica das instituições dentro de um município.

Diversamente do que ocorre em âmbito federal e estadual, o alicerce do impeachment municipal não é a Lei n.º 1.079/1950, mas o Decreto-Lei n.º 201/1967, e este fato, por si só, já é tema de necessidade de estudo. Isso porque à época da promulgação do referido Decreto-Lei, o Brasil vivia um momento de exceção política, em que a ditadura era recrudescida e o autoritarismo das forças armadas era reforçado. O Decreto-Lei n.º 201/1967 que, como se verá, fora outorgado com base em um Ato Institucional e não com base em disposição constitucional é tratado por boa parte da doutrina jurídica como instrumento incompatível com a Constituição de 1988, pela sua própria forma. Além disso, são muitas as questões materiais que são tratadas como inconstitucionais, algumas delas reconhecidas pela Jurisprudência.

A partir de todos os imbróglis encontrados, verificou-se a necessidade de esmiuçar o impeachment municipal, acessar as suas entranhas, analisar o momento histórico em que promulgado, averiguar como vem sendo aplicado no cotidiano da sociedade brasileira e investigar o controle jurisdicional aplicado aos casos concretos.

Para tanto, este estudo analisará, ainda que sinteticamente, posto que não pretende ser um trabalho de história, o contexto de edição da norma, as personagens envolvidas durante aquele momento e os contornos que culminaram na outorga do Decreto-Lei n.º 201/1967, instrumento regulatório do instituto do impeachment municipal. Far-se-á, ainda, breve análise das relações institucionais, com a pretensão de deixar evidente a mudança que estas sofreram com o passar dos anos e que não se deve mais tentar resumi-las na tríade de Montesquieu.

Outrossim, far-se-á estudo da natureza jurídica do instituto em âmbito federal, estadual e municipal, pretendendo-se alocar tal instrumento em algum campo jurídico e assim construir o conjunto normativo capaz de elucidar as dúvidas surgidas quanto a sua adequada aplicabilidade. Além disso, a diferença terminológica presente no Decreto-Lei n.º 201/1967 é de análise vital para o fiel entendimento sobre o instituto do impeachment, haja vista que este instrumento inaugura as condutas nomeadas de infrações político-administrativas até então

3 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contagem Populacional. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html>. Acesso em 19 de março de 2018.

tratadas como crimes de responsabilidade; pior que isso, inclui nomenclatura de crime de responsabilidade para designar tipos penais.

Pretende-se, ainda, esmiuçar os artigos 04º e 05º do Decreto-Lei n.º 201/1967, como forma de aclarar as condutas capazes de tipificar infração político-administrativa e de gerar a cassação do Mandato do alcaide, delimitando os aspectos observados na aplicação efetiva do direito.

Em fim, e a partir de tudo o que for estudado no plano teórico, far-se-á análise do caso ocorrido no Município de Seropédica no ano de 2015, mesmo ano em que se iniciou o processo de impeachment da ex-Presidente Dilma Roussef, que além da semelhança temporal, possui outras com o caso municipal, como o fato do Prefeito e seus aliados nomearem o processo de golpe⁴.

É importante que sejam entendidas as razões que levaram este estudo a optar pelos casos ocorridos no município de Seropédica. Em primeiro lugar, foram dois processos de destituição no ano de 2015, formalizados nos autos dos Processos Administrativos n.º 035/2015 e 817/2015. Conforme já mencionado eles ocorreram no mesmo ano em que se iniciou o processo de impeachment da ex-Presidente Dilma Roussef. Além disso, trata-se de município com poucos habitantes, o que representa a maior parte dos municípios brasileiros e nos quais, em regra, não se observa corpo técnico composto por servidores efetivos, sendo basicamente composto de cargos de provimento em comissão, o que, a despeito de evidenciarem capacidade técnica, podem carrear ao processo as paixões políticas.

No entanto, o principal motivo pela escolha dos processos de cassação deflagrados pela Câmara Municipal de Seropédica contra o Alcaide foram as judicializações ocorridas por meio dos Mandados de Segurança n.º 0002414-07.2015.8.19.0077 e 0456979-84.2015.8.19.0001, em que ambos os processos foram controlados pelo magistrado de primeiro grau, o que ocorreu sempre em decisões liminares, sendo que até a presente data, e a despeito da perda do objeto, haja vista que o ex-prefeito não fora reeleito no Município, os processos judiciais não conheceram uma decisão final. Outrossim, o Magistrado exerceu controle por dois motivos diversos em cada um dos Mandados de Segurança, o que por si só evidencia a necessidade de se estudar o instituto e seu arcabouço normativo, doutrinário e jurisprudencial e a partir disso, averiguar as manifestações do Legislativo e a regularidade do

4 Jornal O Dia. Prefeito cassado em Seropédica diz que foi vítima de ‘golpe’. 16/07/2015. Disponível em https://odia.ig.com.br/_conteudo/odiaestado/2015-07-16/prefeito-cassado-em-seropedica-diz-que-foi-vitima-de-golpe.html. Acesso em 19 de março de 2018.

rito adotado nos processos de impeachment municipal, bem como se a fundamentação judicial se encontrava em consonância com o Ordenamento Jurídico e com os liames do rito procedimental previsto no Decreto-Lei n.º 201/1967.

A dinâmica institucional municipal é muitas vezes relegada pela doutrina jurídica nacional, o que torna institutos como o impeachment municipal instrumento de aplicação local, com regras variáveis e inobservantes de um devido rito procedimental, o que possibilita, eventualmente, o abuso dos Edis ou do próprio Judiciário no exercício de sua judicatura, sem mencionar os casos de atuação autoritária e desrespeitosa de determinados Prefeitos.

A pesquisa empírica realizada no presente estudo, pretende esmiuçar a dinâmica observada dos processos administrativos n.º 035/2015 e 817/2015, com o objetivo de averiguar a aplicação do devido processo legal e a obediência aos princípios e preceitos instituídos pelo Decreto-Lei n.º 201/1967 em consonância com o Ordenamento Jurídico instituído pela Constituição de 1988. A análise dos Processos administrativos será acompanhada do curso dos Processos Judiciais e das Decisões que fulminaram a cassação e o afastamento provisório do ex-Prefeito do Município de Seropédica. Aliás, nesta senda, pretende-se colher as análises das autoridades atuantes em representação às instituições de poder da época, com o objetivo com o fito de se posicionarem sobre o instrumento adotado para a destituição do mandato do Prefeito e os liames jurídico-políticos do transcurso do processo.

Neste diapasão é essencial a lição de José Rubens Costa, para quem:

A disciplina dos fatos jurídicos, dos ilícitos, que causam a perda do mandato, tem por pressuposto garantir aos cidadãos a honestidade dos governantes e o cumprimento dos compromissos eleitorais. Assim como a alternância no poder (= mandatos temporários) e o direito de voto (= eleger os representantes) expressam a razão da ordem democrática, a perda do mandato significa a *restauração* da mesma ordem democrática. O eleger alguém espera-se seja o lado sadio da democracia, o deseleger, a cura do estado democrático.⁵

Em virtude de tudo o exposto, é imperioso que se constate que o presente trabalho não tem a pretensão de esgotar o tema do impeachment municipal, nem mesmo de apresentar material conclusivo referente ao tema, objetivando, em verdade, expor as relações institucionais observadas no transcurso do processo de cassação de mandato do Prefeito pela Câmara Municipal por prática de infração político administrativa, averiguar os limites de atuação do Poder Judiciário frente ao processo de cassação, elucubrar sobre a absorção do Decreto-Lei n.º 201/1967 ao Ordenamento Jurídico hodierno e finalmente apresentar o caso

5 COSTA, José Rubens. **Infrações político-administrativas e impeachment: conceito, direito de defesa e controle judiciário, DL n.º 201 de 1967**. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2000. p. 16 e 17.

ocorrido no município de Seropédica de forma a esmiuçar o transcurso dos processos de cassação e realizar análise técnica do controle exercido pelo Poder Judiciário em cada uma das vezes que anulou a decisão da Edilidade.

Assim sendo, passa-se a analisar e contextualizar o instituto do impeachment e do Decreto Lei n.º 201/1967.

1 Origem e Contextualização

Este capítulo não tem como pretensão a de fazer estudo histórico acerca do instituto do impeachment, mas apresentar os modelos de impeachment, a fim de possibilitar o conhecimento dos motivos de sua existência e sua aplicabilidade, assim como pretende contextualizar o momento da edição e outorga do Decreto-Lei 201/1967, com o fito de proporcionar ao interlocutor conhecimento do momento histórico em que editada a norma e justificar as observações ao longo deste trabalho.

1.1 Definição e origem do Impeachment no Brasil

O impeachment no Brasil hodierno pode ser conceituado como instituto de destituição de poder, destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, em processo instaurado e julgado pelo Poder Legislativo⁶, contra um agente político do Estado, com o objetivo de impedir a continuação dos atos danosos e prejudiciais praticados, com a sua remoção do cargo ou função. Nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “Por *impeachment*, de modo lato, se deve aqui entender o processo pelo qual o Legislativo sanciona a conduta de autoridade pública, destituindo-a do cargo e impondo-lhe pena de caráter político.”⁷

Apresentar a definição de impeachment que pautará os ditames deste trabalho é tarefa imprescindível, haja vista o posicionamento de parcela da doutrina que entende o impeachment como sendo o instrumento de afastamento provisório de determinado agente do Estado, para que então ele possa ser julgado. Esse posicionamento pode ser verificado nas palavras de Hely Lopes Meirelles, para quem o Decreto-Lei n.º 201/1967 aboliu o

6 BARROS, Sergio Resende. Estudo sobre o impeachment. Disponível em <http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-Impeachment.cont>. Acesso em 22 de agosto de 2017.

7 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2003, p. 161.

impeachment municipal quando acabou com o afastamento provisório de competência pela Câmara Municipal como condição para o julgamento do Poder Judiciário.⁸

Em sentido idêntico, Edilene Lôbo ao tratar do instituto de cassação de mandato do Prefeito Municipal, ensina:

Ainda que o Prefeito não esteja submetido ao *impeachment* (afastamento liminar das funções, antes do julgamento final pela Câmara), a similitude do processamento e das sanções políticas permite concluir que dele advém a atual responsabilização político-administrativa dos prefeitos, corporificada no Decreto-Lei 201/67. A conclusão se dá, embasada no princípio da simetria com o centro. Se, para o Presidente da República, é o *impeachment* por crimes de responsabilidade, para o Prefeito é a cassação por infrações político-administrativas. A fonte é a mesma.⁹

Certamente, que se almejar a utilização do termo com o rigor de seu instituto originário, o impeachment se caracterizaria apenas pela acusação formulada pela sociedade e dirigida a Câmara dos Deputados, objetivando o afastamento provisório do Chefe do Poder Executivo, no entanto, a terminologia de impeachment não deve servir para designar somente o rito procedimental de afastamento provisório, mas o desligamento imposto da autoridade acusada de seu cargo de poder, assim sendo o cabal transcurso do processo com, objetivo de destituição de poder, processado e julgado pelo Poder Legislativo.¹⁰

Portanto, o que possibilita este trabalho ser intitulado de impeachment municipal, é justamente a definição mais abrangente do termo, definição esta, coadunada com o Ordenamento Jurídico atual e com o sentido conferido por doutrina abalizada sobre o tema e pela jurisprudência, verificando no impeachment o processo em que ocorre acusação, julgamento e eventual destituição de determinadas autoridades pelo Poder Legislativo correspondente ao nível do Ente federativo do acusado.

Ainda neste sentido, verifica-se que a doutrina brasileira que afirma que o impeachment municipal foi rechaçado pela edição do Decreto-Lei n.º 201/67, é a mesma que defende a não recepção de tal instrumento pela Constituição de 1988, elencando como razão a

8 Nas palavras do autor: “(...) Com essa nova sistemática ficou abolido o impeachment do prefeito, que era o afastamento político e provisório do cargo, pela Câmara, para que pudesse ser julgado criminalmente pelo Judiciário. [...]” MEIRELLES, Hely Lopes. Responsabilidades do Prefeito. IN: Revista de direito administrativo; 128 : 36-52, abr./jun. 1977 Language: Portuguese, Base de dados: Catálogo BMHS-RJ p. 39. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/42297/41014>. Acesso em 13 de março de 2017.

9 LÔBO, Edilene. **Julgamento de prefeitos e vereadores**. Livraria Del Rey Editora Ltda. Belo Horizonte. 2003. p. 64.

10 Paulo Brossard elucida a questão com os seguintes dizeres: A rigor, porém, por impeachment se entende, apenas, a acusação formulada pela representação popular, ou seja, a primeira fase do processo de responsabilidade, que, no sistema brasileiro, termina com o afastamento provisório da autoridade processada, o que não ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos e na Argentina. Contudo, pelo mesmo vocábulo, anglicismo incorporado à nossa língua, se designa, e comumente, o processo político que começa e termina no seio do Poder Legislativo. PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. Oficinas gráficas da Livraria do globo S.A., Porto Alegre, 1965. p. 11/12.

derrogação dos dispositivos referentes à cassação e extinção de mandato de prefeitos e vereadores, em virtude de no atual Ordenamento Jurídico, ter sido conferida autonomia e autodeterminação ao Município.

Assim sendo, verificando-se que o impeachment tem como características o processo e julgamento pelo poder Legislativo correspondente, a prática de conduta tipificada como infração de natureza política e não criminal, e que objetiva a destituição do mandato da autoridade denunciada, reunidos estes requisitos é possível elencar o instituto como impeachment. Isto posto, percebe-se a existência de todos estes requisitos na cassação do mandato do Prefeito municipal e por isso sendo assim tratado por este trabalho.

Há doutrina que diferencia o impeachment entre tradicional e atípico, sendo aquele dirigido às autoridades do Executivo e este às demais autoridades elencadas em norma própria e específica sobre o tema.¹¹ Não merece alongamento, haja vista que no caso municipal, só existe impeachment municipal em face do Prefeito.

Deve-se observar, que a despeito do julgamento se dar pelo poder Legislativo, não se pode configurar como impeachment, o julgamento de autoridades pertencentes ao próprio poder Legislativo, uma vez que neste caso não existe uma relação direta entre diferentes instituições de Poder, tratando-se, dos processos de cassação de mandato de membros do Legislativo, pelo próprio, de ato *interna corporis*. Portanto, quando da prática de conduta tipificada no Decreto-Lei n.º 201/1967 como infrações político-administrativas, tem-se processo nomeado neste trabalho de impeachment municipal; de outra maneira, as infrações atribuídas aos Vereadores, sujeita-os a processo ético-parlamentar.¹²

Isto posto, não configurada a atuação do Legislativo como órgão julgador de outra esfera de Poder, não há falar-se em impeachment. Nesta senda, o Impeachment Municipal é caracterizado, unicamente, como o processo de destituição do Prefeito Municipal pela Câmara Municipal, não sendo possível tratar a cassação do mandato de Vereador pelo Legislativo local como sendo impeachment municipal.

Não se tem, no presente texto, a pretensão de apresentar a genealogia do instituto do impeachment no Brasil, nem mesmo traçar de forma pormenorizada as suas origens históricas. No entanto, como breve relato da origem e existência do instituto referido, importa

11 RICCITELLI, Antonio. Impeachment a brasileira: instrumento de controle parlamentar? / Antonio Riccitelli.- Barueri, SP : Minha Editora, 2006. p. 34.

12 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Ed. 16ª, atualizada por Mário Shneider Reis e Edgar Neves da Silva. São Paulo, SP. Malheiros Editores Ltda. 2008. p. 716.

ressaltar que o Impeachment nasceu nos séculos XIII e XIV, na Inglaterra, quando despontou como forma de as casas parlamentares investigarem e punirem aqueles que eram acusados pelo clamor público.¹³ Àquela época, em que vigia o absolutismo e o monarca era considerado uma divindade intocável, o impeachment foi utilizado como meio de atingir o rei, por meio de seus representantes.

No Brasil, é importante elucidar, que o impeachment esteve presente nos textos constitucionais desde a Constituição do Império de 1824¹⁴, sendo válido, ainda, citar que na referida Lei Magna, o instrumento de destituição de poder vinha previsto nos artigos 133 e 134, que foram regulamentados pela Lei de 15 de outubro de 1827. Àquela época o instituto fora desenvolvido com esteio no instituto inglês, possuindo natureza jurídica criminal que facilmente é aferida pela análise de seus dispositivos que impunham penas de prisão e morte, bem como intitulava o Senado Federal de Tribunal de Justiça, vejamos:

Art 1º Os Ministros e Secretarios de Estado são responsaveis por traição:
§ 1º Attentando por tratados, convenções, e ajustes, dentro ou fôra do Imperio, ou por outros quaesquer actos do seu officio, ou prevalecendo-se delle com dolo manifesto:
1º Contra a fôrma estabelecida do Governo.
2º Contra o livre exercicio dos poderes politicos reconhecidos pela Cosntituição do Imperio.
3º Contra a independencia, integridade, e defesa da nação.
4º Contra a pessoa ou vida do Imperador, da Imperatriz, ou de algum dos Principes, ou Princezas da imperial familia.
§ 2º Machinando a destuição da religião catholica apostolica romana.
§ 3º São applicaveis aos delictos especificados neste artigo as penas seguintes.
Maxima: morte natural.
Média: perda da confiança da nação, e de todas as honras; inhabilidade perpetua para ocupar empregos de confiança, e cinco annos de prisão.
Minina: perda da confiança na nação, inhabilidade perpetua, restricta ao emprego, em que é julgado, e cinco annos de suspensão do exercicios dos direitos politicos.
(...)
Art 20º Para julgar estes crimes o Senado se converte em Tribunal de Justiça.¹⁵

Sem entrar na seara de como seria aplicada a pena de “morte natural”, tem-se que esta certamente se configura em sanção de natureza criminal. Portanto, verifica-se que à época do império, o Brasil se aproximou do modelo Britânico de impeachment, infligindo sanções criminais e transformando o legislativo em Tribunal de Justiça. A aproximação ao modelo inglês se deu, principalmente, por semelhança da forma de governo, uma vez que

13 BARROS, Sérgio Resende de. Op. Cit.

14 É importante aclarar que nem todos os estudiosos do tema concordam com a denominação dada ao instituto previsto no art. 134 da Constituição do império de 1824, há autores, dentre os quais cito Sérgio Resende de Barros, para quem o instituto adotado na Lei Maior imperial referenciada não se tratava propriamente do impeachment. Barros, Sérgio Resende de. Op. Cit.

15 BRASIL, Legislação Informatizada - Lei de 15 de outubro de 1827 - Publicação Original. Disponível em http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html. Acesso em 17 de agosto de 2018.

possibilitava a acusação aos Ministros do Monarca, mas jamais atingia a este, portanto, corolário da adoção da irresponsabilidade total e irrestrita do monarca.

17. Como dizem os autores que o tem estudado, na Inglaterra o impeachment atinge a um tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto, nos Estados Unidos, fere apenas a autoridade despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, à ação da justiça.¹⁶

Com o fim do Ordenamento Jurídico imperial, a Constituição de 1891, inaugurou modelo de impeachment aproximado àquele observado nos Estados Unidos da América, modelo que retirava o caráter criminal das sanções impostas e lhe voltava para o âmbito político, conferindo-lhe natureza eminentemente política, pelo menos de acordo com a doutrina jurídica majoritária.

Nos Estados Unidos, o Impeachment foi instituto reavivado com o objetivo de fomentar o sistema de “checks and balances”, inserido na Separação de Poderes de Montesquieu, permitindo ao Poder Legislativo a denúncia e o julgamento dos agentes públicos civis, aí incluídos o Presidente e o Vice-Presidente, tendo, porém, abandonado o caráter penal do julgamento abraçado pelo instituto britânico para lhe conferir uma finalidade exclusivamente política.¹⁷

Sérgio Resende de Barros classifica o impeachment como criminal ou monárquico e político ou republicano¹⁸, ficando clara a vinculação entre a forma de governo e a natureza do instituto.

A despeito da digressão realizada nos parágrafos anteriores, importantes para a contextualização do tema, o presente estudo tem enfoque no instituto vigente no Brasil, em âmbito municipal e que possui eixo normativo no Dec. Lei nº 201/67, norma esta que se encontra em consonância com o Ordenamento Jurídico hodierno e que portanto fora recepcionada pela Constituição, isso de acordo com a manifestação do Supremo Tribunal Federal nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 378 e diversos outros julgados em sede de Controle difuso de Constitucionalidade, devendo-se observar quanto ao Dec. Lei n.º 201/67 a súmula n.º 496 da Suprema Corte brasileira: “São válidos, porque salvaguardados pelas Disposições Constitucionais Transitórias da

16 PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. Oficinas gráficas da Livraria do globo S.A., Porto Alegre, 1965. p. 21

17 BARROS, Sérgio Resende de. Op. Cit.

18 BARROS, Sérgio Resende de. Noções sobre o *impeachment*. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/noco-es-sobre--i-impeachment--i-cont>. Acesso em 20 de novembro de 2017.

Constituição Federal de 1967, os decretos-leis expedidos entre 24 de janeiro e 15 de março de 1967.”¹⁹

O fragmento a seguir, extraído da obra “O Impeachment” de Paulo Brossard de Souza Pinto, sintetiza a origem e a natureza do instituto e sua aplicação em formas diversas no Ordenamento jurídico britânico e no americano:

[...] é interessante observar que, transpondo o Atlântico, o ‘Impeachment’, que, como instituição política, se originara na Inglaterra do princípio da irresponsabilidade do Executivo e que, politicamente, se extinguiu com o estabelecimento da sua responsabilidade, sendo substituído pelo voto de censura, ou desconfiança, justifica-se, na América do Norte e nos países da América do Sul, que lhe seguiram o exemplo, exatamente pelo princípio da responsabilidade do Executivo, como uma sanção política de certos crimes ou delitos, ou de simples falta de cumprimento de deveres funcionais dos órgãos desse Poder; [...]”²⁰

Vislumbra-se que o Instituto do impeachment, independente da época, da forma e sob que natureza fora utilizado, consubstancia-se em mecanismo de controle, por meio de julgamento da conduta de autoridade detentora de poder pelo Parlamento.

Verificada, ainda que de forma sintética, a sua origem, constata-se que, no Brasil, o impeachment, apesar de suas diversas transformações desde a Constituição de 1891, se aproxima do instituto aplicado nos Estados Unidos. Isso porque a Lei n.º 1.079 de 10 de abril de 1950 evidencia, em seus ditames, o caráter político das condutas configuradoras de crime de responsabilidade, bem como das sanções a serem aplicadas, haja vista que inexitem punições que não de natureza político-administrativa.

Tendo sido realizado um breve relato das origens do impeachment, bem como proporcionado uma noção dos fundamentos geradores de tal instituto, tem-se como imprescindível contextualizar a edição e imposição do Decreto-Lei n.º 201/1967, isso porque este é o dispositivo normativo que fundamenta o impeachment em âmbito municipal, ainda hoje, mesmo com a promulgação da Constituição de 1988.

1.2 Contextualização da edição do Decreto Lei n.º 201/1967

O presente trabalho não tem a pretensão de realizar estudo histórico acerca da outorga do Decreto Lei n.º 201/1967, recolhendo-se ao seu propósito de pormenorizar o instituto inserido em seus aspectos jurídicos.

19 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 496. In:___ Distrito Federal. Pesquisa de Jurisprudência, Aplicação de súmulas no STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2156>. Acesso em 22 de agosto de 2017.

20 Eduardo Duvivier, Defesa do ex-presidente da República Dr. Washington Luiz Pereira de Souza no caso de Petrópolis, 1931, p. 72 e 75 apud PINTO, Paulo Brossard de Souza. Op. Cit. p. 32.

No entanto, para que seja devidamente fundamentado e entendidas as razões das exposições posteriores em temas bastante sensíveis, tais como: impossibilidade de recepção no Ordenamento Jurídico inaugurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, natureza do impeachment municipal, natureza jurídica dos crimes de responsabilidade e das infrações político administrativas, sua legitimidade enquanto norma procedimental, entre outros, tem-se como imprescindível a contextualização da edição e outorga do Decreto Lei n.º 201/1967.

É imprescindível aclarar as nuances do momento histórico-político vivido quando da outorga do Decreto-Lei mencionado. Para tanto, prosseguir-se-á com relato dos momentos históricos que contextualizam a edição da norma supracitada.

Como marco inicial para contextualizar o instituto, utilizar-se-á o dia 03 de janeiro de 1959, data em que fora promulgada a Lei n.º 3.528 que tratava em seu texto dos crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais e apresentava regras procedimentais vinculadas a atuação dos estados membros e subsidiariamente permitia a aplicação da Lei n.º 1.079/1950.

Justifica-se a utilização deste marco inicial, uma vez que esta norma fora promulgada enquanto vigente a Constituição de 1946, mantinha obediência ao Ordenamento Jurídico daquela época e fora devidamente promulgada com a observância do devido processo legal, bem como era a Lei de impeachment municipal vigente antes da edição do Decreto-Lei n.º 201/1967. Ressalta-se, que a Lei n.º 3.528/59, vigorou até 1967, data em que outorgado o Decreto-Lei n.º 201, mas não nos adiantemos, a fim de que seja possível entender o contexto da edição do mencionado Decreto-Lei.

No dia 21 de abril de 1960, data em que fora inaugurada a atual Capital brasileira.²¹ Neste mesmo ano no dia 03 de outubro, foram realizadas eleições para escolha do próximo Presidente. Seria então proclamado eleito Jânio Quadros em 1961, para cumprimento de mandato de 05 (anos) conforme regia a Constituição de 1946 em seu art. 82²², posteriormente modificado para 04 (quatro) anos pela Emenda Constitucional n 09 de 1964.

Tendo sido o primeiro Presidente a tomar posse em Brasília, Jânio Quadros surpreendeu a todos, quando poucos meses após sua posse (agosto de 1961) renunciava de seu mandato²³. A sua renúncia tinha como corolário a posse de seu vice-presidente João Goulart

21 FICO, Carlos. **O regime militar no Brasil (1964-1985)**. 3ª Ed. São Paulo, Saraiva, 2005, p. 4.

22 BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 24 de fevereiro de 2018.

23 FICO, Carlos. Op. Cit. p. 8.

que era um nome que desagradava o alto escalão militar brasileiro, pois este era tido como de esquerda e esta situação se agravava por ele se encontrar em viagem à China. “O problema é que João Goulart era visto pelos militares como um político de esquerda, ou seja, que apoiava e favorecia os interesses dos trabalhadores e que, portanto, poderia ser o caminho para o Brasil tornar-se comunista”²⁴

O contexto político era bastante conturbado à época e a solução encontrada para que João Goulart assumisse a Presidência, foi a instauração de um regime Parlamentarista que passaria a vigorar ainda em 1961.²⁵ Em tal regime, João Goulart seria apenas o Chefe de Estado, devendo nomear o Chefe de Governo.

Entre 1961 e 1963, o Brasil teve três Chefes de Governo, em ordem cronológica, Tancredo Neves, San Tiago Dantas e por fim Brochado da Rocha, que propôs o adiamento do plebiscito que possibilitaria a população escolher se o regime Parlamentarista deveria ser mantido.

A conturbação do momento, a atmosfera confusa, e a insatisfação de boa parte da sociedade em consonância com a política de reformas proposta pelo Presidente, contrariavam os interesses dos grandes latifundiários e de vários outros ramos abastados da sociedade, para além dos militares, que viam nos movimentos em favor da reforma, uma desordem social capaz de levar o país a uma revolução comunista.

Neste momento é importante mencionar dois movimentos que evidenciam a conturbação vivida na sociedade brasileira daquele momento. O primeiro deles foi um grande comício realizado pelo Presidente no dia 13 de março de 1964, que ficou conhecido como comício da Central, em que mais de cem mil pessoas se reuniram portando bandeiras vermelhas e pedindo por reforma agrária. Neste Comício o Presidente anunciou Decretos com matéria de reforma agrária e mencionou a possibilidade de desapropriação de imóveis desocupados.²⁶ Em resposta, poucos dias depois foi realizada por um grupo de mulheres católicas da classe média, uma grande passeata contra a corrupção e a baderna se opondo claramente ao comunismo, tal passeata ficou conhecida como a “Marcha da família com Deus

24 FICO, Carlos. Op. Cit. p. 9.

25 FICO, Carlos. **Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar.** 3ª Ed. Rio de Janeiro. Record, 2014. p. 16

26 FICO, Carlos. 2005. Op. Cit. p. 13.

pela liberdade”. Os militares interpretaram a manifestação das quase 500 (quinhentas) mil²⁷ pessoas como um claro apoio ao golpe.²⁸

A despeito de qualquer semelhança com a realidade recente do Brasil, tem-se que o momento vivido pelo país durante aqueles dias era de bastante conturbação, incertezas e inseguranças, com a crise econômica e social que assolavam a sociedade brasileira.

Essas incertezas e inseguranças propiciavam a propagação da ideia de necessidade de um centro forte de poder que possibilitasse o fim do que era divulgado como corrupção e a crescente do movimento comunista²⁹.

Nas palavras de Wanderley Guilherme dos Santos: “o golpe militar resultou mais da imobilidade do governo Goulart do que de qualquer política coerente por este patrocinada e executada”.³⁰

Os militares muito descontentes, e considerando que possuíam o apoio da sociedade brasileira, já se encontravam em planejamento de ações para a tomada de poder e destituição do Presidente João Goulart, quando, sem a concordância dos demais, o General Mourão Filho, comandante da 04ª região militar em Juiz de Fora, se precipitou e se deslocou com seus homens para o Rio de Janeiro objetivando a destituição do Presidente Jango. Este por sua vez não apresentou resistência, justamente com receio de que o Brasil pudesse entrar em uma guerra civil de grandes proporções.

Aqui, entretanto, é importante ressaltar que para autores como Elio Gaspari, o Presidente João Goulart também planejava um Golpe de Estado, em suas palavras:

Havia dois golpes em marcha. O de Jango viria amparado no “dispositivo militar” e nas bases sindicais, que cairiam sobre o Congresso, obrigando-o a aprovar um pacote de reformas e a mudança das regras do jogo da sucessão presidencial. Na segunda semana de março, depois de uma rodada de reuniões no Rio de Janeiro, o governador Miguel Arraes, de Pernambuco, tomou o avião para o Recife avisando a um amigo que o levava ao aeroporto: 'volto certo de que um golpe virá. De lá ou de cá, ainda não sei'.³¹

27 O autor Elio Gaspari relata que o número de manifestantes era de “perto de 200 mil”. GASPARI, Elio. A ditadura envergonhada. 2ª Ed. rev. Rio de Janeiro. Intrínseca, 2014. p. 51

28 FICO, Carlos. 2005. Op. Cit. p. 13.

29 FICO, Carlos. Op. Cit. p. 14. Nas palavras do autor: “Assim, a situação econômica brasileira vinha se agravando há muito tempo: a Construção de Brasília consumiu enormes recursos e a renúncia de Jânio Quadros também colaborou para complicar ainda mais a situação. Como vimos, o Plano Trienal de João Goulart não deu certo. A dívida externa era grande. A inflação anual chegou a atingir 80 %. Enfim, boa parte da sociedade brasileira tinha a impressão, às vésperas do golpe, de que a situação era caótica e de que um “governo forte” era necessário para “pôr a casa em ordem”.

30 SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Editora UFMG; Iuperj, 2003. Apud FICO, Carlos. Op. Cit. 2014. p. 46.

31 GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. 2ª Ed. rev. Rio de Janeiro. Intrínseca, 2014. p. 53

Os relatos históricos apresentados até aqui têm como objetivo evidenciar que o período era de conturbação e insegurança da sociedade em suas instituições, principalmente pela propaganda do crescimento do comunismo no Brasil e da grave crise econômica. Esses receios da sociedade, o apoio da classe mais abastada e conjuntamente à classe média que se encontrava descrente nas instituições de poder, possibilitaram a tomada de poder e a manutenção deste pelas instituições militares.

Essa fragilidade e o sentido do golpe de 1964 podem ser resumidos em:

O sentido mais amplo que se pode extrair do impulso original do longo processo iniciado em 64 é o dessa reestruturação do aparelho de intervenção do Estado em todos os seus níveis, do econômico ao político. Começou pelas reformas financeira e fiscal de Bulhões-Campos, passou pela reforma administrativa interna do setor público e complementou-se no novo sistema de inteligência militar, o SNI, do general Golberu do Couto e Silva – incumbido este de desempenhar, de forma “eficaz”, parte da função para a qual os partidos políticos, embora remodelados autoritariamente, não seria de se confiar: a intermediação entre a vontade social conflituosa e dispersa da Nação e o Executivo estruturado segundo o estereótipo da coesão imposta pela ordem castrense.³²

No entanto, é preciso que se entenda que os Militares não possuíam uma ideia uniforme sobre a tomada de poder, eles estavam divididos, principalmente em dois grupos, que posteriormente ao golpe de 1964 seriam as duas principais tendências políticas: “os primeiros, intelectualizados, mais moderados, sob a liderança do general Castelo Branco; os segundos, mais preocupados com a ação, ficariam conhecidos como sendo a “linha dura”, sob a liderança, num primeiro momento, do general Costa e Silva”.³³

Com a destituição do Presidente João Goulart, este foi se exilar no Uruguai, e a vacância da Presidência exigia a posse do Presidente da Câmara dos Deputados que ocupou a Presidência interinamente e alegoricamente a partir de 01º de abril de 1964. O General Castelo Branco assumiria o poder em 15 de abril de 1964, mas já em 09 de abril fora editado o ato institucional n.º I, que conferia poderes de cassar os direitos políticos dos acusados. Assim, os detentores de mandato legislativo acusados e desafetos dos militares perdiam seus mandatos e os funcionários públicos (civis ou militares) os seus cargos.³⁴

É muito importante saber a existência dos dois grupos de militares e a qual grupo pertencia Castelo Branco, pois ainda dentro de seu mandato é que o Decreto Lei n.º 201/1967 fora outorgado. Mas é imprescindível que se entenda o momento em que este Decreto fora outorgado. Para tanto, é imprescindível que se observe que no ano de 1965 ocorreram eleições

32 TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, José Carlos de. **O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed. 1985. p. 11/12.

33 FICO, Carlos. Op. Cit. 2005. p. 15.

34 FICO, Carlos. Op. Cit. p. 17.

para Governador dos Estados e grande parte dos eleitos pertencia à oposição. Isso desagradou a “linha dura”, que exigia medidas mais firmes por parte de Castelo Branco.

A pressão sobre o Presidente fez com que ainda em 1965 fossem editados os Atos Institucionais n.º 2 e n.º 3 e em 1966 o Ato Institucional n.º 4. Ato estes totalmente alheios a Constituição vigente e que claramente mostravam uma crescente prevalência do pensamento da “linha dura”.

Estes Atos Institucionais alteravam o texto da Constituição, uma vez que se proclamavam imbuídos do Poder Constituinte Originário decorrente da Revolução de 1964, conforme se observa do texto preambular do Ato institucional n.º 2:

A Revolução é um movimento que veio da inspiração do povo brasileiro para atender às suas aspirações mais legítimas: erradicar uma situação e um Governo que afundavam o País na corrupção e na subversão.

No preâmbulo do Ato que iniciou a institucionalização, do movimento de 31 de março de 1964 foi dito que o que houve e continuará a haver, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, mas também na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução. E frisou-se que:

- a) ela se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação;
- b) a revolução investe-se, por isso, no exercício do Poder Constituinte, legitimando-se por si mesma;
- c) edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória, pois graças à ação das forças armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representa o povo e em seu nome exerce o Poder Constituinte de que o povo é o único titular.

Não se disse que a revolução foi, mas que é e continuará. Assim o seu Poder Constituinte não se exauriu, tanto é ele próprio do processo revolucionário, que tem de ser dinâmico para atingir os seus objetivos. Acentuou-se, por isso, no esquema daqueles conceitos, traduzindo uma realidade incontestável de Direito Público, o poder institucionalizante de que a revolução é dotada para fazer vingar os princípios em nome dos quais a Nação se levantou contra a situação anterior. (...) ³⁵

É curioso trazer à baila que os militares por meio do AI 2 não aceitavam a apreciação judicial dos atos de cassação de mandatos por parte das Câmaras Municipais ocorridos entre a data do golpe e a data do que eles chamavam de promulgação do Ato Institucional mencionado, é o que se pode observar do texto do art. 19, II:

Art. 19 - Ficam excluídos da apreciação judicial:

(...)

II - as resoluções das Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores que hajam cassado mandatos eletivos ou declarado o impedimento de Governadores, Deputados, Prefeitos ou Vereadores, a partir de 31 de março de 1964, até a promulgação deste Ato.

Em 1967, quando da entrada em vigor da Constituição daquele ano, essa obstrução de análise por parte do Poder Judiciário se repetiu, característica de um governo que não aceitava o controle do Poder Judiciário.

35 BRASIL. Ato Institucional n.º 02 de 27 de outubro de 1965. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em 26 de fevereiro de 2018.

Estes Atos Institucionais recrudesceram claramente a atuação dos militares frente a sociedade, acabando com as eleições diretas para Presidente e Governadores, aumentando o número de membros do Supremo Tribunal Federal, assim conseguindo a maioria no Judiciário, foram extintos os partidos políticos e criado um sistema bipartidário composto da ARENA e do MDB, dentre outras medidas que caracterizam um aumento dos instrumentos de garantia de Poder e de infligir ordem nos moldes militares.

O Ato Institucional nº 04 tem especial importância neste cenário por dois motivos básicos. O primeiro deles é que o AI 4 foi o instrumento fomentador da elaboração da Constituição de 1967; O segundo é que o Decreto Lei n.º 201/1967 foi elaborado com poderes conferidos por este Ato Institucional, mormente nos artigos 09º e seus parágrafos³⁶ que legitimavam a outorga de Decretos-lei pelo Presidente em matéria financeira, afeta a segurança nacional, e após o período de convocação extraordinária que vigia até 24 de janeiro de 1967, seria possível a edição de Decreto em matéria administrativa e financeira.

Ocorre que, conforme se verificará posteriormente, o Decreto-Lei 201/1967 que foi outorgado com base no parágrafo 2º do Ato Institucional n.º 04 em 27 de fevereiro de 1967, não trata de matéria exclusivamente administrativa, mas sim traz normas procedimentais e penais, mormente em seu art. 1º, o que por si só deveria tornar ilegítimo o instrumento normativo.

Após a digressão do parágrafo anterior e continuando o relato histórico, verifica-se que o momento era de crescimento das alas radicais dos militares que buscavam o recrudescimento das medidas sancionatórias e de ordem pública aos seus moldes, e que a edição do Decreto-lei n.º 201/1967 se deu justamente neste hiato temporal. A Constituição de 1946 era há muito desobedecida pelos Militares e agora era elaborado um novo Ordenamento Constitucional convocado por meio de um Ato autoritário.

36 Texto do art. 09º: “Art. 9º - O Presidente da República, na forma do art. 30 do Ato institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, poderá baixar Atos Complementares, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional até 15 de março de 1967.

§ 1º - Durante o período de convocação extraordinária, o Presidente da República também poderá baixar decretos-leis sobre matéria financeira.

§ 2º - Finda a convocação extraordinária e até a reunião ordinária do Congresso Nacional, o Presidente da República poderá expedir decretos com força de lei sobre matéria administrativa e financeira.” BRASIL. Ato Institucional n.º 04, de 07 de dezembro de 1966. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Brasília. 1966. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-04-66.htm. Acesso em 26 de fevereiro de 2018.

Ressalta-se que o Decreto-Lei 201/1967 não fora outorgado com base no texto Constitucional de 1967, isso porque apesar de este ter sido “outorgado”³⁷ em 24 de janeiro de 1967, sua vigência só se iniciou em 15 de março de 1967, ou seja, momento posterior a outorga do Decreto-Lei em menção.

O Ministro Paulo Brossard em seu voto nos autos do HC n.º 70.671-Piauí, julgado pelo Pleno em 13 de abril de 1994, de relatoria do Ministro Carlos Veloso (DJU 19/05/1995, p. 13.933), na parte relativa à Arguição de inconstitucionalidade do Decreto-Lei 201/1967, assim se referiu a época em que o referido Decreto-Lei fora outorgado:

SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: A Constituição promulgada em 24 de janeiro de 1967 entrou em vigor a 15 de março. Nesse entretanto, uma catadupa de decretos-leis foi despejada a ponto de engasgar as máquinas da Imprensa Nacional; em 50 dias, incluídos sábados, domingos, feriados, e o carnaval, 209 Decretos-leis dispuseram sobre o céu, a terra, o inferno e o purgatório. Para clausular aquele período de profunda subversão jurídica e institucional, encetada com o AI nº2, de outubro de 65, a Constituição, em seu art. 173, III, concedeu bill de indenidade para o que viesse a ser feito entre 24 de janeiro e 15 de março. Não estranha, por isso, que o Supremo tenha fixado o entendimento segundo o qual "são válidos, porque salvaguardados pelas Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1967, os decretos-leis expedidos entre 24 de janeiro e 15 de março de 1967," Súmula 496. O Decreto-lei 201 foi editado nessa supersafra legislativa.³⁸

A Constituição de 1967 legitimara a gigantesca produção normativa, por meio de Decretos-Lei, no hiato temporal entre a sua “promulgação”³⁹ e a vigência da Constituição de 1967, o que evidencia, no mínimo um rompante de autoritarismo do final do governo de Castelo Branco, já sob forte influência da “linha dura”

O termo inicial de vigência da Constituição de 1967 se deu no mesmo dia da posse do General Costa e Silva como Presidente, o que também marcou a confirmação da vitória da “linha dura”, que viria a mostrar sua faceta mais autoritária com a edição do Ato Institucional n.º 05 em 13 de dezembro de 1968, em que foram suspensas as garantias constitucionais em defesa da “segurança nacional”⁴⁰, foram cassados mandatos de deputados, senadores, Ministros do Supremo Tribunal Federal, foram decretadas intervenções em estados e

37 Aqui o autor usa a expressão outorgado para evidenciar que as instituições funcionavam como fachada democrática para um governo autoritário e cujas normas eram impostas.

38 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 70.671-1 Piauí. Relator: Ministro Carlos Velloso. Plenário. Sessão de 13 de abril de 1994. DJU 19/05/1995. Serviço de jurisprudência. Ementário n.º 1787-3. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=72599>. Acesso em 28 de fevereiro de 2018.

39 O autor utilizou a expressão promulgação, porque o texto constitucional é dito promulgado, apesar de ser de conhecimento histórico que as instituições não tinham liberdade democrática para promulgar a constituição e que a redação desta, em verdade fora imposta pelo governo militar.

40 As aspas foram utilizadas pelo autor como forma de trazer ao texto que a segurança nacional almejada nada mais garantia do que a própria perpetuação dos militares no Poder.

municípios, dentre outras medidas que claramente visavam garantir a manutenção dos militares no Poder e impedir que sua forma de governo fosse contestada.

Esse breve relato histórico, deste período da história brasileira tem como objetivo aproximar o leitor do contexto em que a norma foi elaborada e imposta, evidenciando-se assim a ausência de observância de um rito democrático e do devido processo legal legislativo em sua formulação.

É imperioso que se verifique, ainda, que o momento de outorga do Decreto-Lei 201/1967, era de endurecimento das atuações dos militares e de subtração de direitos individuais e difusos, endurecimento que foi paulatino e crescente e observou seu ápice com a edição do Ato Institucional n.º 05.⁴¹

A descrição da conjuntura econômico-político-social é imprescindível para que sejam entendidas as críticas apresentadas neste trabalho ao instrumento legislativo que embasa o instituto do impeachment municipal e que a despeito de todas as impropriedades em seu texto e de sua formulação e outorga alheias a democracia e ao interesse da sociedade, ainda assim foi entendida como Norma recepcionada pela Constituição de 1988.

Após esta breve contextualização, em que deixou-se evidente o momento de edição da norma que fundamenta a aplicação do instituto do impeachment em âmbito municipal, é preciso ser trabalhada, ainda que brevemente, como as instituições têm se relacionado após a promulgação da Constituição de 1988 e quais as implicações dessas relações quando do transcurso de um processo destituidário do prefeito municipal pelo Poder Legislativo local.

1.3 Breve análise da democracia, das relações institucionais e da autonomia municipal como elementos do impeachment municipal.

As relações institucionais das instâncias de Poder da República Federativa do Brasil, decorrem de diversos fatores, dentre os quais está a sua inserção em uma democracia, vivida por esta Nação. Assim, sendo, é vital primeiro discorrer-se, ainda que sinteticamente sobre democracia, a fim de que assim se possa melhor entender a existência das instituições e como é possível a dinâmica de controle mútuo existente entre elas.

41 BRASIL, Legislação informatizada. Ato Institucional n.º 05 de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília. 1968. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em 06 de março de 2018.

A palavra democracia, etimologicamente, se origina da junção dos termos *demo* (povo) e *kratein* (poder), o que permite a conclusão de que teria sido criada para designar o “poder do povo”, ou mesmo o “governo do povo”. Contudo, este mesmo termo tem sido utilizado para explicar diversos sistemas de governo, não havendo um conceito definido de democracia.

Não obstante, a democracia, que outrora sofreu diversas críticas, hoje é a premissa básica para que qualquer governante alcance o poder no mundo ocidental. Este processo evolutivo e de universalização já se encontrava nas palavras de Alexis de Tocqueville, em *A Democracia na América*:

O desenvolvimento gradual da igualdade das condições é um fato providencial. Possui suas principais características: é universal, é duradouro, escapa cada dia ao poder humano; todos os acontecimentos, bem como todos os homens, contribuem para ele. Seria sensato acreditar que um movimento social que vem de tão longe possa ser suspenso pelos esforços de uma geração? Alguém acredita que, depois de ter destruído o feudalismo e vencido os reis, a democracia recuará diante dos burgueses e dos ricos? Irá ela se deter agora, que se tornou tão forte e seus adversários tão fracos?⁴²

Evidenciando a constante evolução do conceito de democracia, surge Niklas Luhman e sua crítica às teorias de constituição democráticas desenvolvidas nos séculos XVIII e XIX, afirmando que:

Elas erram simultaneamente o verdadeiro problema, pelo fato de tratarem a soberania, ou poder, como uma constante transmissível, enquanto que, na verdade, o problema reside num aumento considerável da complexidade do poder que, devido à sua envergadura, exige novas formas de organização e de comportamento.⁴³

De certo que, apesar da ausência de um conceito definido de democracia, em geral, o caráter democrático é atribuído a Estados em que haja algum endosso do povo às decisões políticas.⁴⁴ Mais precisamente, nas palavras de Paulo Brossard de Souza Pinto:

Sobre a base que não muda, o conceito de democracia se enriquece com o tempo. Em verdade, a despeito de todas as mudanças, historicamente verificadas, há elementos que permanecem. Assim, embora possa haver eleição sem que haja democracia, parece certo que não há democracia sem eleição. Mas a só eleição, ainda que isenta, periódica e lisamente apurada, não esgota a realidade democrática,

42 TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático** / Alexis de Tocqueville; tradução Eduardo Brandão; prefácio, bibliografia e cronologia François Furet. - 2a ed. - São Paulo: Martins Fontes, 2005. - (Paidéia). p. 11. Disponível em <https://direitasja.files.wordpress.com/2012/05/a-democracia-na-amc3a9rica-vol-i-alexis-de-tocqueville.pdf>. Acesso em 20 de março de 2018.

43 LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1980, (Coleção Pensamento Político, 15). p. 210.

44 Feitosa, Heloisa de Carvalho. *Democracia e Representação Política no Brasil: uma Análise da suposta crise de representatividade contemporânea*; Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como requisito para obtenção da titulação de mestre em Direito Constitucional; dissertação localizada no sítio do PPGDC/UFF - http://www.ppgdc.uff.br/images/FEITOSA_Helo%20de_Carvalho.pdf. Acesso em 18 de março de 2018.

pois, além de mediata ou imediatamente resultantes de sufrágio popular, as autoridades designadas para exercitar o governo devem responder pelo uso que dele fizerem, uma vez que ‘governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático’.⁴⁵

Portanto, verifica-se que a democracia é, em apertada síntese, descrita como o ato de governar em nome e pela própria atuação do povo, sendo este o ponto fulcral, independente de variações conceituais:

A Democracia é procedimento fundado no princípio da igualdade política. Ou seja, a democracia não tem ‘conteúdo’ – ela não prescreve o que deve ser decidido, mas tão somente como deve ser decidido: sendo todos iguais, a decisão deve ser pela regra da maioria, observados certos limites, que são os direitos fundamentais, especialmente os da minoria. O regime democrático simplesmente estabelece as regras e os limites do jogo. Se o resultado deste jogo disputado dentro das regras for desagradável a uma parcela do eleitorado (até mesmo à maioria), nada pode ser feito.⁴⁶

Nesta seara, é importante mencionar que o Brasil vive o período democrático mais longo de sua história, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 retomou a perspectiva da solidificação da ideia de democracia, em virtude de, para sua elaboração, ter contado com participação popular.

A análise quanto à democracia é fator vital para a percepção do instituto do impeachment municipal no Ordenamento Jurídico, assim como entender como as instituições de Poder tem se relacionado hodiernamente para que aí se possa, por exemplo, entender o controle jurisdicional dos atos praticados no processo de cassação do Alcaide pelo Poder Legislativo, ou mesmo a função do Legislador enquanto no exercício de papel de julgador.

Em que pese a necessidade de menção ao regime democrático e às relações institucionais no Brasil atual, este trabalho não tem como pretensão esgotar tais temas, sendo entendida a referência, como meio de se alcançar àquilo que é realizado pelas Edilidades em face do Prefeito Municipal e como o Judiciário se comporta no exercício do controle dos atos praticados.

Isto posto, ainda que sintéticas, a análise das relações institucionais inseridas no conceito de democracia apresentado anteriormente tem importância fundamental para o fiel deslinde do presente trabalho.

Assim sendo, têm-se que o Brasil adota o sistema de tripartição de Poderes, mas essa tripartição não pode ser aquela pensada por Charles Louis de Secondat, o barão de

45 PINTO, Paulo Brossard de Souza. Op. Cit. p. 09.

46 CASAGRANDE, Cássio Luis. **Impeachment ou Golpe de Estado? “Golpe de Estado” e “golpe político” são coisas completamente diferentes**. 2016. Disponível em <http://jota.uol.com.br/impeachment-ou-golpe-de-estado>. Acesso em 18 de março de 2018.

Montesquieu, deve ser uma adequada aos padrões da sociedade atual, é o que salienta Bruce Ackerman:

Isso requer que nós façamos um movimento decisivo para além das reflexões de Montesquieu sobre a separação de poderes. Nenhum outro campo de pesquisa acadêmica é tão intensamente dominado por um único pensador, quiçá um pensador do século XVIII. Apesar de sua grandeza, Montesquieu não tinha nenhuma noção sobre partidos políticos, política democrática, desenhos constitucionais modernos, técnicas burocráticas contemporâneas e as ambições específicas do moderno Estado regulatório. E, mesmo assim, nós o seguimos sem maiores reflexões, assumindo ser possível captar adequadamente toda a complexidade contemporânea por meio de uma separação tripartite de poderes em legislativo, judiciário e executivo — sendo o direito administrativo comparado inserido, de alguma forma, dentro do último ramo da trindade.⁴⁷

A sociedade hodierna exige muito mais das instituições do que somente a tripartição de poderes podem proporcionar, justamente por isso é tão difícil definir limites para as atuações de cada esfera de Poder. Ressalta-se que aqui não se está buscando delinear nova forma de delimitar as instituições de Poder, tarefa árdua e que exige intensa pesquisa para sua definição, o objetivo é somente o de elucidar que nesta esteira de mutação social, política e administrativa, as instâncias de Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, tem por si só se desencontrado em suas funções, se imiscuindo em papéis que outrora não se admitiria e se omitindo em funções que, em regra, seriam de suas competências.

Nesta senda, Bruce Ackerman afirma:

Sem orientação normativa específica, o debate sobre a separação dos poderes degenera para uma engenharia constitucional simplória. A própria idéia “da eficiência” institucional é completamente vazia, salvo se for vinculada a fins mais substantivos. [...] “separação de poder em nome de quê?” O primeiro ideal é a democracia. De um modo ou de outro, a separação pode servir (ou impedir) ao projeto populista de autogoverno. O segundo ideal é a competência profissional. As leis democráticas permanecem no plano puramente simbólico, a menos que os tribunais e as burocracias possam implementá-las de um modo relativamente imparcial. O terceiro ideal constitui-se pela proteção e a ampliação dos direitos fundamentais. Sem estes, o regramento democrático e a administração técnica podem facilmente tornar-se instrumentos da tirania.⁴⁸

Assim sendo, quando importados para a dinâmica de um processo como o impeachment, em que as instituições Legislativa e Executiva entram em colisão, e em que ao judiciário cabe o resguardo do devido processo legal e dos primados constitucionais a serem obedecidos no contexto do processo de cassação, tais como a ampla defesa, o contraditório, o corolário democrático do Poder constituído pelo voto popular, entre outros, é ainda mais

47 ACKERMAN, Bruce. Op. Cit. p. 14. Acesso em 20 de março de 2018.

48 ACKERMAN, Bruce. A nova separação dos poderes. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. Tradução da obra “The New Separation of Powers”, publicada originalmente em inglês pela Harvard Law Review, no v. 113, n. 03, jan. 2000. p. XII. p. 6 e 7.

difícil a conclusão sobre os limites de atuação de cada uma das esferas de Poder. Neste sentido:

Sabemos, à revelia de maiores pesquisas, que o conceito da separação de poderes, bem como o seu corolário dos freios e contrapesos, resistiu ao teste do tempo: ambos transcenderam o constitucionalismo clássico, permanecendo como verdadeiros pilares da democracia até o tempo presente. Neste teor, é razoável aceitar que entre as ideias de permanência e transformação há não um antagonismo, mas uma simbiose: transforma-se para permanecer. Trata-se de relação presente no panorama do constitucionalismo contemporâneo, à medida que a própria atuação do Estado se reconfigura – sobretudo nas frentes das relações sociais e da economia – e, com ela, a separação dos poderes demanda nova expressão.⁴⁹

Diante disto, constata-se que a delimitação específica e pormenorizada das funções dos Poderes não nos compete, bastando para este trabalho que relatemos a forma com que vêm funcionando, principalmente sob a ótica do caso concreto que será devidamente estudado em momento oportuno.

Conforme citado anteriormente, não se tem no presente trabalho o interesse ou a pretensão em definir ou instituir nova separação de poderes, nem mesmo de esmiuçá-la, mas é essencial ter-se em mente que estas se encontram em um panorama de atuações diversas dos seus papéis precípuos, o que é elemento essencial para se entender a dinâmica das interjeições de uma instituição sobre a outra. Neste sentido, é preciso se verificar que “a especialização inerente à ‘separação’ é, dessa forma, meramente relativa. Consiste numa predominância no desempenho desta ou daquela função. Cada *poder*, em caráter secundário, colabora no desempenho de outras funções, pratica atos teoricamente fora de sua esfera.”⁵⁰

A análise das relações institucionais deve ser correlacionada com um breve estudo acerca dos aspectos da autonomia dos Municípios na Constituição de 1988, elemento essencial e muito debatido pela doutrina, haja vista haver estudiosos que apontam a inconstitucionalidade dos artigos 04º a 08º do Decreto-Lei n.º 201/1967, em virtude de ter sido conferida autonomia a entidade municipal pela Lei Maior vigente. Tal norma, inclusive, que foi editada e promulgada enquanto no Brasil vigia forte centralização implantada pelo governo militar. Neste sentido José Alfredo de Oliveira Baracho afirma:

A centralização implantada pelo autoritarismo, no Brasil, nos últimos anos, sem atingir objetivos de um planejamento que pudesse indicar alguns aspectos das

49 FRÓES, Rodrigo Dias Rodrigues de Mendonça. **Poderes constituídos, partidos políticos e participação cidadã no novo constitucionalismo latino-americano.** Dissertação (Mestrado em Teorias Jurídicas Contemporâneas) – Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio De Janeiro. Rio de Janeiro, 2015, p. 9.

50 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. Cit. p. 135.

diferenciações entre as diversas regiões, fez com que os Estados-Membros e Municípios vissem agravados os seus problemas, sem possibilidade de resolvê-los.⁵¹

Neste contexto, cabe trazer à baila que a Constituição de 1988 inaugurou a autonomia do município reconhecendo-o como ente federativo, questão que foi repelida pelas demais Cartas constitucionais, conforme se infere do exposto por Ricargo Victalino de Oliveira:

Interessa anotar que essa pouca expressividade do localismo político não foi característica apenas da Federação delimitada na Lei Fundamental de 1891, uma vez que todas as Constituições que a sucederam, em maior ou menor grau, acabaram registrando essa tendência até que a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 a rompesse expressamente. Em definitivo, foi a atual Lei Maior que considerou o Município verdadeiro ente federado e, por conta disso, buscou criar condições factíveis – ao menos em tese – para que a autonomia municipal fosse exercitável no plano da vida local.⁵²

Isto posto, o Município foi alçado a posição de Ente federativo, dotado de autonomia administrativa, política e financeira, sendo reconhecido como verdadeiro centro de poder, fazendo surgir estruturas complexas e possibilitando a estruturação da municipalidade como unidade e não como instrumento meramente administrativo do respectivo estado-membro ou mesmo da União. “A introdução definitiva dos entes municipais no esquema organizativo da federação brasileira transformou-a num terreno repleto de estruturas jurídico-políticas ainda mais complexas, as quais tiveram de ser aperfeiçoadas para garantir o atendimento da autonomia municipal.”⁵³

Nesta seara de autonomia municipal conferida pela Constituição de 1988 é que se começa a desenhar o Município como Ente autônomo para definir a redação da própria norma constitucional, como é a posição adotada por diversos doutrinadores brasileiros, que serão devidamente mencionados em momento que se tratará da recepção do Decreto-Lei n.º 201/1967, pela Carta Magna hodierna, em sentido idêntico são os dizeres de Hely Lopes Meirelles, para quem:

A posição atual dos Municípios Brasileiros é bem diversa da que ocuparam nos regimes anteriores. Libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual e dotados de rendas próprias para prover os serviços locais, os Municípios elegem livremente seus vereadores, seus prefeitos e vice-prefeitos e realizam o *self-government*, de acordo com a orientação política e administrativa de seus órgãos de governo. Deliberam e executam tudo quanto respeite ao interesse local, sem consulta ou aprovação do governo federal ou estadual. Decidem da conveniência ou inconveniência de todas as medidas de seu interesse; entendem-se diretamente com todos os Poderes da República e do Estado, sem dependência hierárquica à

51 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Organização do Poder. A institucionalização do Estado**. Revista de informação legislativa, v. 23, n. 90, p. 5-34, abr./jun. 1986. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181714>. Acesso em 22 de março de 2018.

52 OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **A configuração assimétrica do federalismo brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010. p. 158 e 159.

53 OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. Op. Cit. p. 161.

Administração federal ou estadual; manifestam-se livremente sobre os problemas da Nação; constituem órgãos partidários locais e realizam convenções deliberativas; e suas Câmaras cassam mandatos de vereadores e prefeitos no uso regular de suas atribuições de controle político administrativo do governo local.⁵⁴

Ainda no que tange a autonomia e auto-organização conferida aos municípios pela Constituição de 1988, constata-se que esta é um dos pilares teóricos dos estudiosos que afirmam que o Decreto-Lei n.º 201/1967 não foi recepcionado pela Constituição de 1988, isso porque ao ter conferido autonomia ao município para editar suas próprias normas e sua Lei Orgânica regente, esta seria a fonte normativa para a cassação do mandato do alcaide. Em consonância se manifesta Edilene Lôbo:

A inserção do Município como membro da Federação, com poderes de auto-organização, auto-administração, normatização própria e auto-governo, festejada e decantada inúmeras vezes, é indelével. Valendo destacar: o poder que autoriza o Município a legislar em matéria de infrações político-administrativas está assentado na competência privativa dada pelo constituinte originário para reger-se por normatização própria. Não se pode esquecer que a autonomia dos entes federados é intangível e não pode ser limitada como pretendido. Isso porque o federalismo é princípio político sensível e inatingível, ao teor do §4º, do art. 60, da CF. Permanecem as razões que ensejaram a edição do decreto-lei; felizmente não perdura a ordem constitucional deturpada e ofensiva daquela época. A despeito das medidas provisórias, o *modus faciendi* das normas atuais não admite usurpação de competência legiferante. É nessa nova sistemática constitucional que o Município ganhou o poder dito por 'excessivo', mas fundamental para a realização de seu mister local.

Não obstante a edição de súmula vinculante n.º 46 em sentido diverso, assunto que será devidamente abordado mais a frente, percebe-se que a nova configuração conferida aos Municípios pela Carta maior de 1988 exige que a tais Entes seja conferida a devida autonomia e independência, não estando estes submissos aos demais entes federativos.

Traz-se, por fim, o magistério de Pontes de Miranda:

Qualquer afastamento de pessoa investida de função pública por eleição, investidura que lhe vem do povo, só se permite, nas democracias, em extrema necessidade. Tratando-se de membros do Poder Executivo, o direito constitucional brasileiro estabeleceu o processo e julgamento perante outro poder, mas cercou-os de exigências reputadas essenciais à independência dos poderes. [...] o corpo legislativo ou corpos legislativos a que se atribuem a recepção da denúncia, com os seus pressupostos subjetivos e objetivos, a decretação da acusação e a decisão final funcionam como corpo judiciário, ou corpos judiciários, a cujas regras de julgamento se devem submeter. É a função judicial do Poder Legislativo, que se lhe somou, em virtude de exigências históricas e de política democrática, como existem funções normativas do Poder Executivo e funções executivas do Poder Judiciário.⁵⁵

Diante do exposto, verifica-se um cenário em que a democracia brasileira se configura e se estabiliza com a edição da Constituição de 1988, e as instituições, neste cenário, procuraram suas posições e suas funções, ainda que em muitas ocasiões não saibamos definir

54 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. 2008. p. 46.

55 MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários a Constituição de 1967 com a emenda n.º 1 de 1969**. Tomo III. Editora Revista dos Tribunais. 2ª ed. São Paulo. 1970. p. 377 e 378.

o papel que cabe a cada uma, somado a tudo isso emerge o Município como ente federativo, com autonomia e auto-organização, sendo regido por norma própria, ainda que obediente a Constituição Federal e Estadual, neste cenário é recepcionado o Decreto-lei n.º 201/1967, norma editada em época de autoritarismo, mas que, aparentemente se encaixa perfeitamente ao Ordenamento Jurídico atual, a despeito de todas as críticas, dos mais variados estudiosos sobre o assunto. É acerca de tal cenário que este trabalho é construído e sua fundamentação gravita em torno da necessidade de se delimitar os ditames normativos relativos ao impeachment municipal, para que tal instituto somente seja utilizado quando estritamente necessário à tutela dos cidadãos, dos princípios e dos preceitos constitucionais.

Este primeiro capítulo não tem a pretensão de esgotar os temas nele expostos, mas o de inserir o interlocutor no panorama de análise do instituto da cassação do Prefeito Municipal, para tanto, as exposições foram realizadas, ainda que sinteticamente, com o objetivo de se contextualizar o impeachment municipal e possibilitar a melhor elucubração sobre o tema.

2 – O impeachment no Brasil pós Constituição de 1988

O presente capítulo tem como função trazer ao leitor uma ideia geral do instituto brasileiro, abarcando em seus relatos o disposto na Lei n.º 1.079/1950, na Lei n.º 10.028/2000, na Emenda Constitucional n.º 25/2000 e no próprio Decreto-Lei n.º 201/1967, com o fito simplório de que sejam entendidos conceitos essenciais para que seja dissecado o impeachment municipal.

Não há como tratar do impeachment em âmbito municipal, sem que antes se conheça a natureza jurídica do instituto no Ordenamento Jurídico brasileiro ou a natureza jurídica do crime de responsabilidade e as diferenças entre os crimes de responsabilidade previstos na Lei n.º 1.079/1950 e no Decreto-Lei n.º 201/1967.

Portanto, serão apresentados neste capítulo conceitos gerais sobre o instituto do impeachment e não sobre a espécie impeachment municipal, tendo como início a análise indispensável da natureza do impeachment no Ordenamento Jurídico atual.

2.1 Natureza do impeachment e essência do crime de responsabilidade

A discussão acerca da natureza do impeachment é de suma importância para o melhor entendimento do instituto, isto porque a divergência em torno da definição da natureza foi um

dos principais fomentadores dos debates ocorridos nos mais diversos âmbitos da sociedade quando do recente processo deflagrado contra a Presidente Dilma Rouseff, que por relevante parcela da sociedade brasileira fora intitulado de “golpe parlamentar”.

Ressalta-se que aqui não se pretende adentrar no debate teórico acerca da legitimidade dos instrumentos normativos utilizados contra a ex-presidente Dilma, mas faz-se menção para elucidar a importância do aprofundamento na análise da natureza deste instrumento de destituição de poder.

A natureza do instituto do impeachment na forma do que observado no Ordenamento Jurídico atual é tema de análise de estudiosos dos mais diversos campos do conhecimento, como da ciência jurídica, da sociologia, ciência política, entre outras, sendo possível encontrar posicionamentos que verificam, no instrumento de destituição de poder em referência, um viés unicamente criminal, ter o instituto natureza eminentemente política e aqueles que entendem ter o processo destituente de Poder do chefe do executivo pelo Legislativo natureza mista.

Neste campo, tem-se que o discernimento acerca de qual é a natureza do instituto decorre, também, de uma análise detalhada da natureza jurídica do crime de responsabilidade previsto na Lei n.º 1.079/50.

Todavia, é imperioso frisar-se que a análise da terminologia adotada no Dec. Lei n.º 201/67, será apreciada posteriormente, uma vez que nesta, as infrações elencadas na Lei n.º 1079/1950 como crimes de responsabilidade foram nomeadas de infrações político administrativas.

O art. 2º da Lei n.º 1.079/50 tem a seguinte redação:

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, **são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública**, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República. – **grifo nosso**

A pena imposta – perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer função pública por até 05 (cinco) anos – traduz sanção de natureza política, desprovendo, portanto, de cunho criminal a imposição de pena à autoridade praticante da conduta definida como “crime de responsabilidade”. É notório o fato de que tal conduta convive em perfeita harmonia com

aquelas tipificadas como infrações penais, não havendo correlação obrigatória entre crimes de responsabilidade e crimes comuns.⁵⁶

As condutas tipificadas em Lei específica e na Constituição da República Federativa do Brasil como crimes de responsabilidade não refletem atuações reprimidas pelo direito penal, tratam-se de infrações de cunho político-administrativo. Em verdade, a nomenclatura “crime de responsabilidade” é oriunda do instituto cunhado na Constituição do Império de 1824, época em que a infração cometida pelos Ministros de Estado lhes sujeitavam a processo com natureza criminal com bases fundamentais no instituto Britânico do impeachment.⁵⁷

A doutrina convencionou a manutenção da nomenclatura, que é duramente criticada por estudiosos do direito que apontam a sua absoluta impropriedade, que teria sido corrigida por Hely Lopes Meirelles, quando da instituição do Decreto Lei n.º 201/1967, requerido a ele pelo então Ministro da Justiça, Carlos Medeiros Silva, para substituir as Leis n.º 211/48 e n.º 3.528/59 conforme consigna o autor:

Os crimes de responsabilidade do prefeito estão consignados no Decreto-lei nº 201/67, cujo projeto é integralmente de nossa autoria, e no qual tivemos a preocupação de definir os tipos mais danosos à administração municipal, e de separar nitidamente as infrações penais das infrações político-administrativas, atribuindo o processo e julgamento daquelas exclusivamente ao Poder Judiciário, e os destas à Câmara de Vereadores.⁵⁸

A definição pela natureza político-administrativa dos “crimes de responsabilidade” enunciados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como atos atentatórios a esta, bem como na Lei n.º 1.079/50, é imprescindível para a configuração da natureza do instituto do impeachment, sendo imprescindível ressaltar que a natureza do ato infracional e suas consequências são circunstâncias “sine qua non” para se dirimir e esmiuçar o instrumento de destituição de poder em referência.

Conforme evidenciou-se anteriormente, o impeachment é instituto cuja natureza não encontra sedimentação nos estudos da doutrina brasileira, sendo possível relatar a existência de 03 (três) posicionamentos acerca da natureza do instituto – política, mista e criminal – a seguir passaremos a uma análise de cada uma dessas ideias.

No sentido de que o instrumento de destituição de poder referenciado tem natureza política, vem se posicionando relevante maioria da doutrina brasileira, ecoando o posicionamento de Paulo Brossard, para quem o instituto do impeachment é oriundo do

56 PINTO, Paulo Brossard de Souza. Op. Cit. p. 68.

57 OSÓRIO, Fábio Medina. Crimes de Responsabilidade da Presidente da República. Disponível em <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2016/4/art20160411-07.pdf>. Acesso em 23 de agosto de 2017.

58 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. p. 38. Acesso em 19 de março de 2017.

direito norte americano e como tal teria natureza eminentemente política, sem quaisquer conotações criminais, em seus dizeres:

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o ‘Impeachment’ tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos, - julgamento que não exclui, antes supõe, é obvio, a adoção de critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário.⁵⁹

A Suprema Corte brasileira em mais de uma oportunidade se manifestou em consonância com o posicionamento de Paulo Brossard, definindo o crime de responsabilidade da Lei n.º 1.079/50 como infração político-administrativa e definindo o impeachment como instituto de natureza jurídico-político desprovido de natureza criminal.⁶⁰

No entanto, ao longo dos anos firmou-se posicionamento majoritário da Suprema Corte, restringindo à União a competência privativa para legislar sobre os crimes de responsabilidade, consolidada na edição da Súmula vinculante n.º 46⁶¹.

Corroborando o entendimento de Paulo Brossard, acerca da natureza política, mas divergindo do eixo jurídico abordado por tal autor, José Cretella Junior verifica natureza mista, político-administrativa do instituto⁶²:

*Impeachment é a medida de natureza político-administrativa que tem por finalidade desinvestir de funções públicas todo membro do Governo que, pela prática de crime de responsabilidade, ou de crime comum, fixado em lei, perdeu a confiança do povo.*⁶³

José Afonso da Silva corrobora o posicionamento de José Cretella Júnior, afirmando que “no presidencialismo, o próprio Presidente é responsável, ficando sujeito a sanções de perda do cargo por infrações definidas como *crimes de responsabilidade*, apuradas em *processo político-administrativo* realizado pelas Casas do Congresso Nacional”⁶⁴

59 PINTO, Paulo Brossard de Souza. Op. Cit. p. 71.

60 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Habeas Corpus n.º 70.671-1. Relator. Sr. Ministro Carlos Veloso. Plenário. Sessão de 13 de abril de 1994. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=72599>. Acesso em 25 de agosto de 2017.

61 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante n.º 46. “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União.” Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2368>. Acesso em 01º de setembro de 2017.

62 CRETELLA JUNIOR, José. Do Impeachment no Direito brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 18.

63 Ibidem. O autor aparentemente não havia estabelecido uma noção exata da natureza do impeachment, pois define tal instituto como de natureza jurídico político na mesma obra em momento diverso, conforme se observa do trecho: “Para nós Impeachment é o procedimento jurídico-político de direito público, tendente a afastar do cargo público de governança aquele que cometeu crime comum ou de responsabilidade capitulados taxativamente na Constituição ou em lei especial, regulamentadora do Texto Constitucional. p.10

64 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito Constitucional positivo**. 32ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 57, de 18/12/2008. Malheiros Editores, São Paulo, 2009. p.550.

Ainda sobre o posicionamento de Paulo Brossard, tem-se que este apesar da manifestação pela natureza política referenciava-se em doutrina que verificava a necessidade de revestir o instituto do Impeachment de solenidades judiciárias de um processo criminal, como condição de garantia contra os desmandos e paixões privadas daqueles que ocupam o Parlamento.⁶⁵

O autor, anteriormente referenciado, ressalta com veemência sua postura, ao utilizar-se de lição de autor americano que ora se transcreve:

Toda a vez que o Presidente, o Vice-Presidente, ou outro funcionário que violou ciente e deliberadamente os termos expressos da Constituição, ou qualquer outra lei, que lhe cometa funções não discricionárias, ou, sendo a função discricionária, exerceu-a caprichosa, perversa, leviana, ou obcecadamente, impassível ante as consequências desastrosas dêsse proceder, cabe ao caso o julgamento político, pouco importando saber se o ato foi declarado felony, ou crime, por lei do Congresso, ou encarado como tal no direito consuetudinário de Inglaterra.⁶⁶

Paulo Brossard, a despeito de seu posicionamento acerca da natureza do impeachment é categórico ao afirmar a possibilidade de abusos cometidos pelo Poder Legislativo, abusos estes que serão estudados com maior propriedade quando formos discutir a atuação do judiciário frente à necessária formulação de uma atuação jurisdicional em sede de um processo de destituição do chefe do executivo pelo Poder Legislativo. Ressalta-se que a constatação do referido autor se dá em obra datada de 1965 e que atualizada em 1992, não perdeu as referências aos abusos.⁶⁷

Conforme relatado anteriormente, verifica-se que o posicionamento pela natureza eminentemente política é uma dentre 03 (três) vertentes de estudos sobre o impeachment,

65 DUGUIT, op. Cit., v. IV, §36, p. 500; Júlio de Castilhos, na exposição de motivos da Lei n. 13, de 27 de junho de 1896, dizia mui claramente: “a despeito da natureza política do julgamento, é necessário revesti-lo das solenidades judiciárias de um verdadeiro processo criminal, como condição de garantia contra o arbítrio e os transbordamentos das paixões políticas”, in **Joaquim Luiz Osório**, Constituição Política do Estado do Rio Grande do Sul, comentários, 1923, p. 248. Apud. PINTO, Paulo Brossard de Souza. Op. Cit. p. 37.

66 **Pomeroy**, op. Cit., § 719, p. 483 a 485. A tradução é de **Ruy Barbosa**, Obras Completas, v. XX, t. II, P. 170 A 172; Comentários à Constituição, v. III, p 428 a 429. Apud PINTO, Paulo Brossard de Souza. Op. Cit. p. 50.

67 PINTO, Paulo Brossard de Souza. Op. Cit. p. 175. “Tendo-se em conta que incontrastáveis, absolutas e definitivas são as decisões do Senado, dir-se-á que pode sobrevir a prática de muitos e irreparáveis abusos, assim pela Câmara, que acusa, como, e notadamente, pelo Senado, que julga de modo irrecorrível e irrevisível. Tal risco existe, sem dúvida, e risco tanto maior quando os membros da corte política são de diferente formação profissional e cultural, a maioria, talvez, desafeita à disciplina que o trato do direito instila no espírito dos que o cultivam, sem a serenidade, a moderação, o comedimento que forma a segunda natureza dos magistrados; risco tanto mais possível quando seus integrantes são ligados por vínculos de solidariedade ou animosidade partidárias, aos acusadores ou ao acusado, vínculos suscetíveis de conspirar contra a formulação de um juízo imparcial. Este conjunto de circunstâncias mais ou menos desfavoráveis aos reto julgamento pode sobrepor-se ao patriotismo, à imparcialidade, ao espírito de justiça, aos conselhos da equidade, ao senso das realidades nacionais, à compreensão das suas necessidades, apreciadas à luz dos interesses permanentes do país.”

sendo imperioso mencionar as demais, a fim de que se possa entender a orientação adotada no presente trabalho, e suas implicações no instituto em âmbito municipal.

Assim passa-se a elucidar a concepção mista do instituto. Os estudiosos desta vertente têm que o juízo político é constatado no momento da denúncia, na sua recepção e no julgamento pelas Casas Legislativas

Para esta parcela da doutrina, o impeachment possui natureza mista, pois em seu juízo de recepção da denúncia, a natureza da manifestação dos Parlamentares e o rito processual previsto em Norma decorrente de Letra Constitucional, ele possui eixo Político, mas em seus efeitos, a natureza é criminal.⁶⁸ O Ministro Pedro Lessa em julgamento do HC 4.091 de 1916 assim se posicionou: “[...] penso que não é lícito duvidar que, por sua origem e por sua essência, é um instituto político, ou de índole constitucional, e por seus efeitos ou consequências de ordem penal.[...]”⁶⁹ Ainda argumentando em defesa da natureza político-criminal do impeachment o Ministro no mesmo julgado afirma:

[...] O *Impeachment*, pois, tem um duplo caracter, é um instituto heteróclito. Se fosse meramente constitucional não se compreenderia que, além da perda do cargo, ainda acarretasse a incapacidade de exercer qualquer outro. Se fosse meramente penal não se explicaria a sujeição do Presidente, ou representante do Poder Executivo, a outro processo e a outra condenação criminal.[...]

Perceptível a dificuldade da doutrina em definir a natureza do impeachment, nos dizeres de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “a caracterização da natureza do ‘Impeachment’ é das mais difíceis”⁷⁰, tal obstáculo cognitivo descamba nos conflitos teóricos acerca da regularidade do procedimento e na adequação deste à democracia brasileira.

Há, ainda, a necessidade da menção a outra vertente de estudiosos que dirigem seus trabalhos fundados em uma natureza jurídica criminal do impeachment no Brasil.

Não é despiciendo afirmar que tal posicionamento não encontra muitos adeptos na doutrina brasileira, justamente, porque constatou-se ao longo do transcurso histórico em que presente o instituto de destituição de poder, que a característica de instrumento criminal somente fora observada na Constituição do império de 1824, sendo que a partir da Constituição de 1891, a base do impeachment existente no Ordenamento Jurídico brasileiro passou a ser a do instituto

68 SÁ FILHO, Francisco. Relação entre os Poderes do Estado. Rio de Janeiro, Borsoi, 1959. p. 173.

69 REVISTA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Publicação oficial dos trabalhos do Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro. Volume XLV de outubro de 1922. P 13. Disponível em: https://disciplinas.usp.br/pluginfile.php/1810130/mod_resource/content/1/STF%20HC%204091.pdf. Acesso em 25 de agosto de 2017.

70 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Mandado de Segurança n.º 21.623 Relator. Sr. Ministro Carlos Veloso. Plenário. Sessão de 17 de dezembro de 1992. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45753/47302>. Acesso em 25 de agosto de 2017.

transmutado nos Estados Unidos como instrumento representativo de destituição de poder, é remédio para as horas críticas.⁷¹

Entretanto, em virtude da importância da aferição da natureza do impeachment, tem-se que esmiuçar o posicionamento daqueles que entendem pela natureza criminal do instituto.

O principal autor a defender a natureza criminal é Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda. Para tal jurista, no sistema jurídico brasileiro, a utilização do termo Impeachment restaria inadequada, sendo os crimes de responsabilidade, previstos em lei necessariamente federal, figuras delituais penais. A justificativa de Pontes de Miranda para classificar o Impeachment como de natureza criminal se baseia na tese de não caber a instauração de processo político, se o Agente Político que exercia as funções de Poder e pelas quais gozava de foro especial, deixa o seu posto. “Para a punição das pessoas designadas no artigo 44, I e II, a Constituição de 1967 não separou a pena, mas adotou duas penas.”⁷²

Verifica-se importância fundamental na análise da natureza criminal, posicionamento encabeçado por Pontes de Miranda, quando da análise do posicionamento de tal autor quanto aos crimes de responsabilidade. Segundo o mencionado jurista – “No sistema jurídico brasileiro, em que a palavra *Impeachment* se evidencia inadequada, os crimes de responsabilidade, no Império da República, são *crimes*, são figuras delituais penais”⁷³

Há ainda que se ressaltar as alterações promovidas pela Lei n.º 10.028 de 19 de outubro de 2000, que ao instituir novos dispositivos ao Capítulo VI – “Dos Crimes Contra a Lei Orçamentária”⁷⁴ e ao art. 1º do Dec. Lei n.º 201/1967, que, alteraram dispositivos do Código Penal, e no mesmo instrumento normativo fizeram alterações aos dispositivos enunciativos de Crime de Responsabilidade das Leis sobre impeachment em âmbito Federal, Estadual e Municipal.

A análise da Norma supramencionada é imprescindível para o melhor posicionamento hodierno acerca da natureza do instituto do Impeachment na Constituição da República Federativa de 1988, pelo que se inicia tópico com esta pretensão.

2.1.1 A Lei n.º 10.028/2000 e suas implicações no Ordenamento Jurídico brasileiro

71 CRETELLA JUNIOR, José. Op. cit. p. 17

72 RICCITELLI, Antonio. Op. Cit. p. 25

73 MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Op. Cit. p. 355.

74 BRASIL, Legislação informatiza. Lei n.º 10.028 de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm. Acesso em 01º de setembro de 2017.

Nada mais elucidativo do que o próprio texto normativo, é justamente por isso, que se resolveu iniciar o presente tópico com a redação transcrita do disposto no art. 41-A do diploma legal:

Art. 41-A. Respeitada a prerrogativa de foro que assiste às autoridades a que se referem o parágrafo único do art. 39-A e o inciso II do parágrafo único do art. 40-A, **as ações penais contra elas ajuizadas pela prática dos crimes de responsabilidade** previstos no art. 10 desta Lei serão processadas e julgadas de acordo com o rito instituído pela Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, permitido, a todo cidadão, o oferecimento da denúncia. – **grifo nosso** –

Conforme se observa da redação do dispositivo normativo acima, a deflagração do processo de Impeachment para apuração de crime de responsabilidade se dá por meio de denúncia deflagradora de ação penal, o que evidencia o caráter jurídico criminal do instituto. O texto escrito no parágrafo anterior se utiliza de linguagem afirmativa e utilizando o “Presente” como tempo verbal propositadamente em razão de a norma mencionada se encontrar em pleno vigor, o que se observa pela inexistência de decisão da Suprema Corte brasileira no sentido de entender por Inconstitucional os dispositivos da Lei n.º 10.028/2000, bem como em decorrência da presunção de constitucionalidade das normas devidamente promulgadas.

Tem-se que o diploma legal inaugura verdadeira aberração jurídica, ainda não combatida, o que se verifica pela análise de seu texto em conjunto com as normas por si alteradas. Passemos a uma elucubração acerca da Lei.

O art. 3º da lei n.º 10.028/2000, ao instituir o disposto no art. 41-A à Lei n.º 1.079/50, ainda que a referência seja a determinadas autoridades previstas no art. 39-A e no inciso II do parágrafo único, do art. 40-A⁷⁵, do mesmo texto normativo, faz referência aos crimes de

⁷⁵ *In verbis*: Art. 39-A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou de seu substituto quando no exercício da Presidência, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se aos Presidentes, e respectivos substitutos quando no exercício da Presidência, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados e do Distrito Federal, e aos Juízes Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição.

Art. 40-A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Procurador-Geral da República, ou de seu substituto quando no exercício da chefia do Ministério Público da União, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se: [...] II – aos Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, aos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, e aos membros do Ministério Público da União e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, quando no exercício de função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições."

responsabilidade (do art. 10), serem objeto de ação penal, iniciada por meio de denúncia ofertada por qualquer cidadão.

A despeito da análise da denúncia ser instrumento formal cuja capacidade de oferecimento foi conferida ao Ministério Público pela Constituição de 1988, e entendendo que o termo fora utilizado sem rigor técnico, o que, nota-se fora dispensado ao longo de todo o texto normativo. O disposto no art. 4º da norma enunciada na sentença inauguradora do parágrafo anterior, faz referência ao disposto no art. 1º do Dec. Lei n.º 201/1967, que apesar de ter a expressão “crime de responsabilidade” em seu “caput”, em verdade, referencia crimes comuns, conforme se observou da manifestação de Hely Lopes Meirelles, autor do projeto que deu origem ao texto normativo do Decreto Lei mencionado. Para tal autor, em seu projeto, os crimes de responsabilidade são infrações penais em que os infratores são denunciados e julgados em rito procedimental comum pelo judiciário, respeitadas às cláusulas constitucionais de foro por prerrogativa de função⁷⁶ e dissociadas das infrações político-administrativas, enunciadas erroneamente (de acordo com o jurista), na Lei 1.079/50 como “crimes de responsabilidade”.⁷⁷

Verifica-se com certa facilidade a aberração criada, quando se percebe que a Lei n.º 10.028/2000, ao adentrar o texto da Lei n.º 1.079/1950, não observou a impropriedade técnica, apontada pela massiva maioria da doutrina e tratou dos crimes de responsabilidade por ela instituídos como infrações penais comuns e isso é translucidamente perceptível quando se verifica que as transgressões acrescidas ao Dec. Lei n.º 201/1967, foram inseridas ao art. 1º, que apesar da nomenclatura, carrega consigo natureza de infração comum, conforme se observa da manifestação do próprio autor do projeto instituidor da norma:

Diante dessa conjuntura, fomos levados a separar claramente a responsabilidade criminal da responsabilidade político-administrativa, reunindo e definindo todos os crimes de responsabilidade do prefeito na relação exaustiva do art. 1º, e as infrações político administrativas no elenco do art. 4º.⁷⁸

Outrossim, tem-se que a norma objetivou ao longo de todo o seu texto tratar de matéria penal, pois quando o legislador quis diferenciar a natureza das infrações o fez no art. 5º do mesmo diploma, cujo “caput” é bastante elucidativo e se transcreve a seguir – “Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: [...]”⁷⁹

76 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. p. 38.

77 Ibid

78 Op. Cit. p. 39.

79 Ibid

Portanto, tem-se que a manutenção da constitucionalidade da Lei n.º 10.028/2000, pelo Supremo Tribunal Federal, faz refletir no posicionamento desta corte acerca da natureza jurídico-criminal do impeachment no Ordenamento Jurídico pátrio. Isso é corroborado ainda pela edição da Súmula n.º 722, da qual se originou a Súmula vinculante n.º 46, e que contraria o entendimento pela natureza política do instituto ou mesmo a sua natureza mista, em que não se encontraria óbice à instituição de crime de responsabilidade por texto de Constituição de Estado ou Lei Orgânica de Município plasmados na autonomia constitucional conferida a cada um destes entes.

O dessecamento dos posicionamentos referentes à natureza do impeachment no Brasil hodierno, bem como a análise da Lei n.º 10.028/2000 são de suma importância para as peculiaridades que serão observadas neste trabalho.

2.1.2 Da impossibilidade da leitura do impeachment brasileiro conforme ordenamento jurídico americano

Para que se alcance uma ideia acerca de qual a natureza do impeachment, é necessário que se visualize que o instituto brasileiro, a despeito de ter sido fundado na Constituição de 1824 como instrumento penal, nos moldes do modelo Britânico, encontrou seu respaldo exegético no instituto mutacionado pelo direito norte-americano, configurando-se em instrumento com a única função de destituir o infrator do seu Poder conferido pelo cargo que ocupa. No entanto, é imprescindível que se verifique que o instrumento brasileiro é diferente do americano e que não se pode fazer a leitura de sua natureza com base em sua origem americana, sob pena de encontrarmos uma natureza incompatível com o instituto vigente.

Com a devida vênia aos autores que brilhantemente discorrem acerca do assunto e da manifestação da Suprema Corte brasileira, tem-se que o Ordenamento Jurídico pátrio com a instituição do impeachment tentou adaptar o instrumento americano à realidade brasileira, em que, ao contrário do modelo original, têm instituições com papéis definidos e regidos por um sistema de leis positivadas que inseridos no sistema de controle mútuo das instituições de Poder do Estado brasileiro, também adaptado dos “check’s and balances” americano, não configuram o mesmo respaldo social e de Poder que o do instituto de origem.

Paulo Brossard, mencionando Ruy Barbosa, já alertava: “não basta compulsar a jurisprudência peregrina: é mister aprofundá-la, joeirando os exotismos intransladáveis, para não enxertar no direito pátrio ideias incompatíveis com as nossas instituições positivas.”⁸⁰

No entanto, não se pode absorver a ideia de que o impeachment, sendo de origem americana, por sua gênese deve deferência a todos os liames do instituto presente no direito brasileiro. Não se pretende aqui adentrar nas formalidades de definição ou procedimento existentes nos Estados Unidos da América, mas evidenciar as nuances do instituto brasileiro, máxime, no que tange a enumeração dos crimes de responsabilidade, em rol taxativo, próprio daqueles definidores de condutas criminais, constante da Lei n.º 1.079/1950 (âmbito federal e estadual) e Dec. Lei n.º 201/1967 (âmbito municipal).

O texto Constitucional da Lei Maior de 1988, reservou, em seu art. 85, rol exemplificativo de condutas, a serem destrinchados em norma específica, denominadas de crimes de responsabilidade, nomenclatura com característica de instituto de natureza penal conforme já se abordou anteriormente.

As normas que definiram as condutas denominadas crimes de responsabilidade pela Lei n.º 1.079/1950 e infração político administrativo pelo Dec. Lei n.º 201/1967, são *numerus clausus* conforme se observa da exposição da maioria da doutrina especializada e do posicionamento da Suprema Corte brasileira, que pode ser aferida a partir da manifestação do Ministro Sepúlveda Pertence, em referência à inadequação da utilização de referência crua ao instituto americano, por não refletir esta compatibilidade cabal com o impeachment brasileiro.

[...]3. De logo, no caso, de pouca ou nenhuma valia é a busca de subsídios da doutrina e da prática americanas do Impeachment: a existência, no direito brasileiro, da imposição constitucional, de uma lei, destinada à exaustiva definição dos crimes de responsabilidade e do seu processo, faz com que — a exemplo do que sucede, na matéria, com vários outros pontos específicos —, também com relação ao problema deste mandado de segurança, o sítio da busca de suas premissas normativas, entre nós, deva descer, do altiplano dos princípios gerais — em que o situa, na América, a mínima densidade da única fonte positiva disponível, a própria Constituição — para a planície dogmática da interpretação de preceitos legais minudentes e mais ou menos inequívocos[...].⁸¹

É de imperiosa menção que a diferença na enumeração dos crimes de responsabilidade entre o instituto originário dos Estados Unidos da América e o observado no Ordenamento Jurídico brasileiro tem reflexo evidente na caracterização da natureza do instituto. Isto porque

80 **Ruy Barbosa**, Obras Completas, v. XX, t. II, p.173; Comentários à Constituição Federal Brasileira, 1933, v. III, P. 430. Apud PINTO, Paulo Brossard de Souza. Op. Cit. p. 35.

81 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Mandado de Segurança n.º 21.689-DF. Relator. Sr. Ministro Carlos Veloso. Plenário. Sessão de 16 de dezembro de 1993. p. 44. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/MS21689.pdf>. Acesso em 12 de setembro de 2017.

não se conferiu ao legislador a mesma margem de abertura, para definição de qual conduta possui reprovabilidade suficiente para culminar na destituição de um agente político, existente no impeachment americano. “Seria algo “vira-lata”, então, imputar uma natureza exclusivamente política ao impeachment brasileiro porque, e apenas porque, nos Estados Unidos, onde o instituto desenvolveu-se de modo precedente, funciona assim”⁸².

A delimitação das condutas capazes de configurarem crime de responsabilidade evidenciam a opção do Ordenamento Jurídico brasileiro em limitar e dirigir a análise dos Senadores, enquanto em sua função jurisdicional atípica, não deixando, portanto, a critério exclusivo das Assembleias representativas do povo, onde fervem as paixões políticas⁸³.

Outrossim, tem-se que a Lei definiu⁸⁴ os ditames do devido processo legal a ser empregado nos casos do impeachment, sendo possível, assim afirmar-se que o Supremo Tribunal Federal, indubitavelmente, passa a exercer controle sobre as atuações que fugirem do corolário do direito fundamental constitucional referenciado.

A partir de tudo o que fora exposto ao longo da análise acerca da natureza do impeachment, e, com a devida vênia, discordando dos eminentes juristas e estudiosos que defendem a natureza eminentemente política ou criminal do instituto, conclui-se que tal instrumento possui natureza mista, sendo instrumento jurídico-político, em que se observa a destituição de poder por afronta a preceitos constitucionais, denominados crimes de responsabilidade⁸⁵, pretendendo à remoção de poder conferido a indivíduo ocupante de cargo público atuante como agente político.

É jurídico porque os meandros a serem adotados e perseguidos estão devidamente positivados em normas acerca do tema, não sendo possível aos Parlamentares fugirem dos termos e do procedimento fixado, ressaltando-se que se não fosse procedimento jurídico, o STF não teria a capacidade de definir rito específico para o impeachment, conforme fez na

82 ÁVILA, Ana Paula Oliveira. Impeachment à Brasileira e o Complexo de Vira-latas. 2016. Num 215. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ana-Paula-Oliveira-Avila/Impeachment-a-brasileira-e-o-complexo-de-vira-latas>. Acesso em 14 de setembro de 2017.

83 CRETELLA JÚNIOR, José. Op. Cit. p. 18.

84 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 378, Relator Ministro Edson Fachin. Sessão plenária do dia 17 de dezembro de 2015. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>. Acesso em 15 de setembro de 2017. “Importante ressaltar que o procedimento previsto na Lei n.º 1.079/1950, não foi totalmente recepcionado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de acordo com o que enunciou o Supremo Tribunal Federal”.

85 A nomenclatura usada no Dec. Lei n.º 201/1967 para essa figura do Ordenamento jurídico é infração político administrativa, denominação esta criada por Hely Lopes Meirelles quando da redação do instrumento normativo referenciado e que será abordada no próximo subtópico.

ADPF n.º 378⁸⁶. Outro fundamento que evidencia a natureza de instituto jurídico é o fato de que aos Senadores (no âmbito Federal) existe delegação constitucional específica de jurisdição para o julgamento dos crimes de responsabilidade.

É político, pois o objetivo da decisão ao final do processo, não é o encarceramento do indivíduo, mas a destituição do poder, a remoção do cargo exercido, constituindo-se em infração político-constitucional, em virtude de afronta a dispositivo constitucional (regulamentado por lei especial singular), tendo, contudo, como premissa a necessidade de tutela do Estado democrático de Direito, Sociedade, Nação, Constituição, que o infrator evidenciou desrespeitar ao cometer quaisquer das condutas denominadas de crime de responsabilidade.

Quanto à parcela criminal da natureza do impeachment, defendida por juristas de renome como José Frederico Marques e Pontes de Miranda, este trabalho se coaduna com o entendimento de José Cretella Júnior e Hely Lopes Meirelles, para quem o instituto tem natureza político-administrativa. Isso porque a justificativa dos autores que defendem a parcela criminal na natureza do impeachment se foca no efeito da medida, principalmente em decorrência da absolvição em sede de julgamento pelo Senado Federal, o que não possibilitaria a reanálise da matéria pelo Poder Judiciário em crime análogo⁸⁷. Conforme se defendeu ao longo da exposição acerca da definição e origem do instituto do impeachment, este instituto subtraí do Poder Judiciário a capacidade de julgar quanto a determinadas condutas, no entanto, em um juízo político e não penal da matéria. Por conseguinte, a absolvição pelo Senado Federal em crime de responsabilidade e pela Câmara Municipal em infrações político-administrativas, não devem retirar do Poder Judiciário a capacidade para julgamento da parcela jurídico-penal. É de suma importância que se observe que o Senado Federal é delegatário de jurisdição em atuação atípica pela Constituição da República, isso justamente porque a este é dado a capacidade de dizer o direito para o caso concreto, mas a Constituição lhe permite um julgamento a frente de uma conduta caracterizada como infração

86 Op. Cit.

87 MARQUES, José Frederico. Da competência em matéria penal. São Paulo: Saraiva. 1953, p. 155. “Nas palavras do autor: Uma vez que o julgamento do Senado é condição para o processo do Presidente da República pela justiça ordinária, no tocante aos crimes de responsabilidade que motivaram o *impeachment*, parece-nos evidente que esse juízo político tem também conteúdo criminal. Se a absolvição pelo Senado impedirá, conforme ensina a doutrina, processo ulterior pela justiça ordinária para aplicação do direito penal comum, é evidente que o julgamento do Senado não é apenas político, por envolver implicitamente uma condição de procedibilidade de natureza penal. A absolvição do Presidente da República pelo crime de responsabilidade, no juízo político, impedirá a propositura de qualquer processo ou ação penal, na justiça comum, em relação aos fatos que foram objeto do *impeachment*.”

não criminal, não sendo possível extirpar do Poder Judiciário a análise do substrato criminal da infração cometida. Isso fica bastante claro quando da leitura do disposto no art. 52, Parágrafo único, parte final, da Constituição da República Federativa do Brasil.⁸⁸

Verifica-se, portanto, que este trabalho se utiliza de posicionamento misto para a definição da natureza do impeachment, no entanto, divergindo de outros que entendem pela natureza mista, mas que percebem a existência de consequência criminal na aplicação do instituto, e de tantos outros que percebem o impeachment como mecanismo de feição, exclusivamente, política, não tendo outra origem que não em causas políticas, objetivando resultados políticos, sendo instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos⁸⁹, e por último daqueles que afirmam se tratar o Impeachment de instrumento exclusivamente criminal.

Nesta senda, é essencial trazer a baila que o impeachment municipal tem natureza própria e que se diferencia do instituto aplicado em âmbito federal e estadual. Isso porque analisado o instrumento de destituição municipal, não se verificam os pressupostos utilizados pelos estudiosos que verificam no impeachment federal e estadual a natureza criminal. Basta notar que o instituto em âmbito municipal não possui outra pena que não a de cassação, sendo a decretação da inelegibilidade, decorrente da condenação, de competência da Justiça Eleitoral e não da Câmara Municipal. Outrossim, evidencia-se pela análise da Sentença absolutória, que em nada prejudica o andamento do processo criminal e não impede o julgamento do acusado.

Neste estudo, os institutos de impeachment têm natureza semelhante, a despeito das nuances de cada um dos ritos processuais. No entanto, àqueles que constatarem natureza criminal no impeachment federal e estadual não possuem os mesmos argumentos quando da análise do instituto municipal, sendo, este, portanto, de natureza mista, jurídico-político-administrativa.

As razões abordadas durante a elucubração acerca da natureza do impeachment não permitem outra posição deste trabalho que não a de mesclar a definição, lhe atribuindo

88 *In verbis*: [...] Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. BRASIL. Legislação informatizada. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 04 de março de 2018.

89 PINTO, Paulo Brossard de Souza. Op. Cit. p. 71.

diversas feições, mas que, a despeito de não ser sintética, consegue abarcar o máximo de nuances observadas por tal instituto.

Em que pese a análise de suma importância acerca da natureza do impeachment, ressaltando que este trabalho se pautará por uma concepção mista, jurídico-político-administrativa, tem-se, a necessidade de se discorrer acerca do ponto fulcral deste trabalho que é o âmbito municipal de aplicação do impeachment, bem como a sua adequabilidade à realidade brasileira e a Lei Maior de 1988.

Para tanto, partiremos do estudo indispensável dos crimes de responsabilidade e da diferença de utilização da expressão nas Leis n.º 1.079/1950 e Decreto Lei n.º 201/1967.

2.2. Crime de responsabilidade X Crime de responsabilidade

Este subtópico merece atenção como meio necessário para se iniciar o destrinchamento do instituto de destituição de poder do Prefeito Municipal pelo Poder Legislativo local. Isso porque os Crimes de responsabilidade previsto na Lei n.º 1.079/1950 não possuem a mesma natureza jurídica dos crimes de responsabilidade constantes do art. 1º do Decreto-Lei 201/67.

Anteriormente já havíamos mencionado essa diferença quando tratamos do teor da lei n.º 10.028/2000 e lá retratamos a colcha de retalhos que culminaram em um instrumento legal com vícios indiscutíveis e que acaba por macular a interpretação da norma e confundir os aplicadores do Direito. Os impropérios mencionados quando do item 2.1.1, foram somente alguns poucos dentre muitos gerados pela diferença de natureza jurídica dos institutos que por muito tempo confundiu a jurisprudência brasileira.

Ocorre que o Decreto-Lei n.º 201/1967 no momento de relacionar delitos, com natureza criminal, o fez em seu artigo primeiro, conferindo a estes o nome de Crimes de responsabilidade, gerando evidente conflito com o que dispunham todos os textos Constitucionais desde 1891, que tratavam os crimes de responsabilidade como infrações políticas e não penais.

O jurista Hely Lopes Meirelles, autor do projeto que culminou na edição do Decreto-Lei n.º 201/1967⁹⁰ foi enfático ao combater a utilização, entendida por ele, errônea da expressão “crime de responsabilidade” para enunciar as infrações político-administrativas

90 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. p. 39

praticadas por agentes políticos e previstas na Lei n.º 1.079/1950, como casos que podem culminar na implantação de processo de impeachment.

O estudioso mencionado acima diferenciou, portanto, no instrumento normativo requerido pelo Ministro da Justiça da época e por si elaborado, o crime de responsabilidade, da infração político-administrativa⁹¹, afirmando que o crime de responsabilidade na norma de aplicabilidade municipal tem natureza de crime funcional que deveria ser julgado por juízo comum, bem como que a infração político-administrativa tem característica de infração administrativa que seria analisada pela Câmara de Vereadores e poderia gerar por parte desta a cassação do Prefeito.

É imprescindível que se mencione a existência da Lei n.º 3.528/1959 norma esta que já atribuía sanção de destituição de poder e inabilitação de até 05 (cinco) anos para o exercício de qualquer função⁹², sendo que o instrumento normativo aludido era claro ao estabelecer que o crime de responsabilidade era conduta diversa do crime comum e com este poderia coexistir, fazia alusão a lei n.º 1.079/1950, cujo objeto era semelhante, mas efetivava-se no plano estadual e federal e tinha aplicação subsidiária à Lei em comento⁹³.

A outorga do Decreto-Lei ab-rogou o disposto na Lei n.º 3.528/1959, que convém reforçar, em sua forma de edição e promulgação, se coadunava perfeitamente com os ditames das disposições constitucionais da Constituição de 1946, para a qual o crime de responsabilidade também era instituto diverso do crime comum, bastando para tanto a análise do disposto no art. 88 do aludido dispositivo constitucional.⁹⁴

No que tange à Lei n.º 3.528/1959, o responsável pela elaboração do projeto que culminou na edição do Decreto-lei nº 201/1967 assim se manifesta:

Aquela tumultuária legislação gerou a impunidade dos agentes políticos municipais, já porque as Câmaras de Vereadores não autorizavam o Judiciário a processá-los criminalmente, já porque os crimes de responsabilidade e as infrações político-

91 Ibid.

92 BRASIL. Legislação Informatizada – Lei n.º 3.528 de 03 de janeiro de 1959 - Publicação Original. Aplica aos Prefeitos Municipais, no que couberem, as disposições da Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3528.htm. Acesso em 19 de setembro de 2017.

93 DALLARI, Adilson Abreu. Crime de responsabilidade do Prefeito. Brasília. Revista de informação legislativa. a. 31 n.º 121. jan/mar. 1994. p.56. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176147/000477761.pdf?sequence=3>. Acesso em 19 de setembro de 2017.

94 “Art. 88 - O Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade.” BRASIL. Legislação Informatizada – Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 19 de setembro de 2017.

administrativas estavam mal definidas e muitas vezes confundidas na conceituação legal. Diante dessa conjuntura, fomos levados a separar claramente a responsabilidade criminal da responsabilidade político-administrativa, reunindo e definindo todos os crimes de responsabilidade do prefeito na relação exaustiva do art. 1º, e as infrações político-administrativas no elenco do art. 4º.⁹⁵

Em que pese as incorreções terminológicas e a confusão mencionada por Hely Lopes Meirelles, referentes à Lei n.º 3.528/1959, tem-se que a formulação de norma nova deveria findar com as impropriedades e dirimir as dúvidas, no entanto não foi isso que se pode observar com a imposição do Decreto-Lei n.º 201/1967, que acabou por instituir outro imbróglio:

O fato é que o Decreto-Lei n.º 201 estabeleceu uma distinção totalmente esdrúxula entre crime de responsabilidade e infração político-administrativa, dando ao crime de responsabilidade a natureza de infração penal, o que se chocava com a doutrina e com a Carta Constitucional então Vigente.⁹⁶

Com a devida vênia a Hely Lopes Meirelles é patente que seu anseio em separar claramente a responsabilidade criminal da responsabilidade política culminou em maior confusão dos instrumentos normativos de destituição de poder em âmbito municipal, verificando-se que o *nomen iuris* crime de responsabilidade, havia sido elencado no art. 88 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 e artigo 84 da Constituição da República Federativa de 1967⁹⁷ como infração a preceito Constitucional que diferenciava-se das infrações criminais.

Esta dificuldade pode ser observada quando do estudo da Jurisprudência da Suprema Corte brasileira, basta que vejamos a mudança de entendimento adotada pelo STF quanto à impossibilidade de manutenção de ação penal por crime de responsabilidade de Prefeito municipal que já havia deixado o cargo. A jurisprudência firmou-se nesse sentido principalmente em virtude da divergência terminológica, isso porquê os crimes de responsabilidade previstos na Lei 1.079/1950, são infrações políticas praticadas pelo detentor de Poder Estatal e que têm como consequência justamente a perda do cargo, no entanto, os crimes de responsabilidade do Decreto-Lei n.º 201/1967 são infrações penais, sujeitas a pena de reclusão.

O julgamento do HC 70.671-1 Piauí já mencionado neste trabalho produziu longo material acerca dessa diferença. Muitas foram as referências ao engano decorrente da

95 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. p. 39.

96 DALLARI, Adilson Abreu. Op Cit. 57

97 BRASIL. Legislação Informatizada – Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 de 24 de janeiro de 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm#art189. Acesso em 20 de setembro de 2017.

dessemelhança terminológica.⁹⁸ Conforme ressaltou o Ministro Marco Aurélio naquela ocasião: “Senhor Presidente, creio que já há consenso quanto ao equívoco na nomenclatura empregada para a capitulação dos tipos do artigo 1º do Decreto-Lei nº 201/67.”⁹⁹

Foram muitos os julgados que se fundamentaram em uma terminologia diferente, para assim conferir direito que não existia, pelo simples fato de que a nomenclatura “crime de responsabilidade” fora empregada sem qualquer observância do Ordenamento Jurídico vigente.

Aparentemente, o autor se viu imbuído da mesma autoridade dos governantes militares e entendeu que deveria alterar a nomenclatura do instituto usado na norma sem qualquer observância ao rigor técnico e as demais previsões do Ordenamento Jurídico.

Traz-se, ainda, a análise da Emenda Constitucional n.º 25 de 14 de dezembro de 2000, mais especificamente em seu artigo 29-A, §2º, I, II e III, em que o texto constitucional institui infrações nomeadas de crimes de responsabilidade, atribuídas ao Prefeito Municipal. Há que se verificar neste caso, novo imbróglio, pois a despeito da Constituição de 1988 fazer referência em seu texto à Crimes de Responsabilidade como infrações não penais, os crimes de responsabilidade atribuídos aos Prefeitos são infrações penais, crimes comuns/funcionais, e aí pergunta-se: A Emenda Constitucional fez incluir infrações ao rol do art. 1º ou ao rol do art. 4º do Decreto-Lei n.º 201/1967?

Verifica-se que no caso aventado, a nomenclatura faz referência ao crime de responsabilidade nos moldes do que consta no art. 85 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹⁰⁰, portanto, tendo como natureza uma infração de natureza não criminal, passível de julgamento pelo Poder Legislativo local, e que acrescentou infrações ao rol do art. 4º do Decreto-Lei n.º 201/1967. Por conseguinte, verifica-se que o crime de responsabilidade mencionado na Emenda Constitucional n.º 25/2000, é plasmado no disposto no art. 85 do texto constitucional, não havendo dúvidas quanto a sua natureza de infração não penal e competência para julgamento pela Câmara Municipal em processo de destituição nomeado

98 O Ministro Carlos Velloso faz referência ao Ministro Paulo Brossard e afirma: “o Sr. Ministro Paulo Brossard, a demonstrar que a jurisprudência da Casa 'tem como supedâneo um equívoco decorrente da equivocidade da locução 'Crimes de Responsabilidade'; o Decreto-lei 201 a emprega em sentido diferente com que ela é empregada pela Lei 1.079, e o foi pela Lei nº 30 de 1892, bem como pela Lei 3.528, de 1959, revogada pelo Decreto-lei mencionado'. BRASIL. Op. Cit. Acesso em 02 de março de 2018.

99 Ibid.

100 CASTRO, José Nilo. **A defesa dos prefeitos e vereadores em face do Decreto-Lei n. 201/67**. 4 ed. ver. atual. e ampl., de acordo com a Constituição de 1988. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 188. Nas palavras do autor: “Primeiramente, insiste-se na caracterização do conceito de crime de responsabilidade que é infração político-administrativa – infração não-penal –, consoante o Texto Constitucional e explicações já expostas neste livro. Daí, o processo de responsabilização e o julgamento incumbem ao Legislativo.

neste trabalho de impeachment municipal. Neste sentido é o magistério de Hely Lopes Meirelles:

A EC 25, de 2000, que entrou em vigor em 1.1.2001, já definiu, em nível constitucional, nos incisos I-III do §2º do art. 29-A, algumas condutas que considera como *crimes de responsabilidade* do prefeito, relacionadas ao valor e ao prazo do envio do repasse das verbas orçamentárias para o atendimento das despesas do Legislativo Municipal. Em tais dispositivos não se encontram preceitos penais sancionadores. São, seguramente, *infrações político-administrativas*, embora denominadas de *crimes de responsabilidade*, como muitas vezes ocorre por certa tradição do Direito Brasileiro. Exatamente para superar essa ambiguidade, já em 1967 o Decreto-Lei 201 procurou diferenciá-los nitidamente.¹⁰¹

Diante de tudo o que se pode observar quanto a nomenclatura empregada no Decreto-Lei n.º 201/1967 é perfeitamente possível ficar estabelecido que a Constituição de 1988, a despeito do estudo sobre sua recepção, que será feito no próximo capítulo, derogou o sentido da expressão “crime de responsabilidade” utilizada pelo Decreto-Lei n.º 201/1967 em seu art. 1º, devendo esta ser lida como crime funcional¹⁰² do Prefeito Municipal, com natureza penal, e de competência de julgamento do Poder Judiciário, bem como manteve a expressão referenciada para designar as infrações nomeadas no instrumento legal de infrações político-administrativas, estas sim, de natureza não penal e regularmente nomeadas de crimes de responsabilidade.

3. O impeachment municipal

Este tópico tem como objetivo descrever o instituto do impeachment aplicado ao âmbito municipal, bem como verificar as nuances do instituto e a sua hodierna aplicabilidade no Ordenamento Jurídico brasileiro, pretende-se questionar a recepção do Dec. Lei n.º 201/1967 pela Constituição da República Federativa de 1988, a despeito de tratá-lo como instrumento plenamente vigente, almeja-se, também, analisar os contornos e liames do instrumento previsto no Dec. Lei mencionado e como têm sido exercido o controle jurisdicional dos atos praticados no transcurso do processo de destituição.

Indubitavelmente, a opção para início da discussão deve gravitar em torno da recepção do instrumento pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, valendo ressaltar que estes questionamentos se dão no campo teórico, haja vista que o Supremo

101 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. 2008. p. 805.

102 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. p. 38. Acesso em 04 de março de 2018. Hely Lopes Meirelles assim se manifesta sobre os crimes de responsabilidade do art. 1º serem lidos como crimes funcionais: “Os crimes funcionais podem ser abrangentes de todo agente público, como os definidos no Código Penal (arts. 312 a 326 com aplicação do art. 327), ou específicos de determinadas autoridades, como são os chamados crimes de responsabilidade, tipificados em leis especiais.”

Tribunal Federal em mais de uma oportunidade manifestou a adequação do Decreto-Lei n.º 201/1967 ao Ordenamento Jurídico vigente, ainda que em controle difuso de constitucionalidade.

A análise da recepção do Dec. Lei n.º 201/1967 pela Constituição da República Federativa de 1988, deve estar vinculada à contextualização histórica, realizada no primeiro capítulo deste trabalho, da edição e outorga do instrumento normativo infraconstitucional referenciado, isto porque o tipo normativo, bem como a sua iniciativa, o processo formal de sua criação, o controle e outros fatores são apontados como determinantes para o entendimento pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade do instrumento legal.

3.1 O Decreto-Lei n.º 201/1967 e a Constituição da República Federativa de 1988

Conforme já fora mencionado neste trabalho, o Decreto-Lei n.º 201/1967 foi “outorgado”¹⁰³ sob a égide do Ato institucional n.º 04 datado de 07 de dezembro de 1966¹⁰⁴, em um cenário em que os Municípios não possuíam qualquer autonomia financeira e política fática, mas para efeito de aparências, era-lhes permitida a eleição e como forma de infligir a ordem e a fim de notabilizar a punição dos desonestos editou-se o referenciado Decreto Lei¹⁰⁵.

Nos dizeres de Altamiro de Araújo Lima Filho:

Entre nós, *verbi gratia*, durante mais de duas décadas de regime autoritário-militar, emasculou-se, a partir de 1964, uma constituição através de papéis autodenominados de Atos Institucionais – e aos quais fomos obrigados a submeter-nos – e se produziu, a partir deles, uma farta produção legislativa através de decretos com força de lei; ficando, tudo, acima da própria Lei e do Judiciário, ao qual se vetou, pura, cínica e simplesmente, a apreciação.

O fator *nomen iuris*, somado à outorga do Decreto-lei n.º 201/1967, desrespeitadas as demais instituições, não lhes sendo resguardadas quaisquer deferências na edição da norma de interesse dos governantes da época, permeiam o debate acerca da inconstitucionalidade do instrumento normativo, sendo possível mencionar a construção de 06 (seis) linhas de

103 O vocábulo “outorga” é utilizado pelo autor como forma de evidenciar a desnecessidade de aprovação das casas legislativas e a imposição da medida para a sociedade.

104 LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. Prefeitos e vereadores – Crimes e infrações de responsabilidade. Leme/São Paulo: Mundo Jurídico. 2012. p 383.

105 DALLARI, Adilson Abreu. Op. Cit. p. 57. *In verbis*: “O Decreto-Lei n.º 201, que dispõe sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores foi editado com base no Ato Institucional n.º 4; ele jamais teve qualquer suporte constitucional. O Decreto-Lei n.º 201 não se coaduna absolutamente com o sistema constitucional. ele viola completamente o sistema constitucional. É muito importante salientar e repetir que ele foi editado com base em ato institucional.

posicionamento acerca da adequação constitucional do Decreto-Lei em questão que foram muito bem sintetizados na obra de Altamiro de Araújo Lima Filho¹⁰⁶:

a) o regulamento em apreço é inconstitucional, à luz da própria legislação de exceção que lhe dera origem. Tal posicionamento pode ser verificado do voto do Ministro Marco Aurélio Mello no transcurso do julgamento do Habeas Corpus n.º 70.671 manifestou-se pela inconstitucionalidade do Dec. Lei 201/67, em virtude de este fundar-se em ato institucional, n.º 04, que, no entanto, não conferia possibilidade de matéria penal ser legislada por Decreto-Lei, o que configuraria, de acordo com seu posicionamento, inconstitucionalidade e ilegalidade do diploma normativo. Ressalta-se as manifestações ratificadoras do posicionamento do Ministro Marco Aurélio nos votos dos Ministro Celso de Mello e Sepúlveda Pertence;¹⁰⁷

b) O diploma legal ora apreciado foi derogado no que respeita aos artigos 4º e 5º anteriormente até mesmo à Constituição de 1988, com a *abrogatio* do Ato Institucional n.º 4. Este é o entendimento de José Afonso da Silva, para quem: “[...] Só o Dec.-Lei 201/67, fundado em ordenamento autoritário excepcional, é que, ilegitimamente, abriu brecha nesses princípios em relação aos agentes políticos municipais, nos termos de seus arts. 4º e 5º, agora definitiva e inapelavelmente revogados por inconstitucionalidade [...]”¹⁰⁸ Portanto, este posicionamento se funda na inconstitucionalidade dos arts. 4º e 5º do mencionado Dec.-Lei, em decorrência da impossibilidade de manutenção de tal matéria ser legislada por norma da União, cabendo à Lei Orgânica Municipal a regulamentação, como corolário da autonomia municipal estampada no art. 29 da Constituição da República Federativa do Brasil;

c) o Decreto-Lei em referência teria sido recepcionado, pela nova Constituição, exclusivamente em seus artigos 1º, 2º e 3º, ao tratar dos crimes especiais cometidos pelos Prefeitos, com ligeiras alterações quanto ao processo e ao julgamento dos mesmos em decorrência do disposto artigo 29, inciso X, da CF e da Lei n.º 8.038, de 1990; apresentando-se como inconstitucional quanto ao mais, vez que a nova ordem constitucional vetou, à União, definir infrações de natureza político-administrativa, bem como regular o processo e o julgamento das mesmas pelas Câmara de Vereadores, o que somente cabe ao próprio Poder Legislativo municipal. Os estudiosos que defendem essa posição verificam os mesmos

106 LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. p 382/389.

107 STF, Pleno, m.v. em 13/abr/94 – HC 70.671 – Joaquim Naciso de Oliveira Castro Filho x Tribunal de Justiça do Estado do Piauí – PI – DJU de 19/mai/95, p. 13.993. Apud LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. p 382.

108 José Afonso da Silva, Inovações Municipais na Constituição de 1988, RT 669/10-18. Apud LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. p 389.

problemas observados pelos anteriores, entendendo que a vigência da Constituição de 1988 retirou da União a capacidade de legislar sobre infrações político-administrativas, reservando-se tal competência aos municípios como corolário da autonomia e auto-organização municipal, estampados no art. 29 da Lei Maior hodierna, no entanto, diverge quanto à abrangência da inconstitucionalidade, haja vista que para esta os arts. 4º a 8º do Dec.- Lei 201/1967 não teriam sido recepcionados pela Constituição, ao passo que aquela entende que somente não foram recepcionados os arts. 4º e 5º. Defendem este entendimento pensadores como Diógenes Gasparini¹⁰⁹ e Antônio Tito Costa¹¹⁰;

d) os artigos 4º a 8º do regramento em tela, tratando de infrações político-administrativas, bem como o processo apuratório e o julgamento, têm validade relativa, vale dizer, apenas ante a omissão em Lei Orgânica municipal. Este posicionamento pode ser observado a partir de julgamento em Apelação Cível nº 130.615-1, em que o Desembargador Freitas Camargo afirma que o Decreto Lei n.º 201/1967 se coaduna perfeitamente com a Constituição de 1988, no entanto, quanto às infrações político-administrativas, deve-se observar que o referido Decreto-lei permanece em vigor até que seja editada norma Municipal que discipline infrações¹¹¹;

e) os artigos ultimamente referidos (4º a 8º) nenhuma aplicabilidade, tem em virtude de somente ao judiciário competir julgar, mesmo nos casos de infrações político-administrativas. Esta parte da doutrina elimina a possibilidade de julgamento por parte do Legislativo local, afirmando que o Decreto-lei somente garantiu a resposta efetiva do judiciário. Defendem esta posição Manoel Gonçalves Ferreira Filho;

f) o Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, mantém-se integralmente com inaplicação, apenas naquilo que foi alterado pelo conteúdo do art. 29, inciso X, da CF e da Lei n.º 8.038, de 1990. Tal entendimento é exposto na obra de José Nilo de Castro¹¹², para quem:

O Decreto-Lei n. 201/67 foi recepcionado pela nova ordem constitucional não só pelos arts. 1º, 2º e 3º, que definem os crimes de responsabilidade do prefeito – que são crimes *comuns* –, mas também pelo art. 4º, que define as *infrações político-administrativas* –, que são, pela ortodoxia de nosso direito constitucional – *crimes de responsabilidade*, que não são infrações penais, mas *ilícitos políticos*, e pelo art. 5º, que dispõe sobre o processo de cassação do mandato do prefeito. Numa palavra,

109 Diógenes Gasparini, Revista Informativo Paulista, pp. 7-8 Apud FERREIRA, Wolgran Junqueira, Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, Bauru (SP), EDIPRO, 1992, 3ª ed., p. 119 e 120.

110 COSTA, Tito. Cassação e Extinção de Mandatos Eletivos Municipais em Face da Nova Constituição do Brasil, RT – 699/253-257. Apud. LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. Op. Cit. p 391.

111 LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. Op. Cit. p. 392/393.

112 CASTRO, José Nilo. A defesa dos prefeitos e vereadores em face do Decreto-Lei n. 201/67. 4 ed. ver. atual. e ampl., de acordo com a Constituição de 1988. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 91.

não estão derogados, como afirmam alguns publicistas, os arts. 4º e 5º do Decreto-Lei n. 201/67 [...].

Afere-se, portanto, de todos os estudos e formas de se entender a recepção do Decreto-Lei n.º 201/67, que somente um posicionamento confere validade e regularidade integral ao texto normativo em análise, ressaltando-se que, até mesmo os autores que entendem pela recepção do Decreto-Lei n.º 201/1967, apresentam o erro terminológico referente ao mal uso da expressão “crime de responsabilidade”. Todos os demais posicionamentos no sentido da não recepção parcial ou total do diploma legal ao Ordenamento Jurídico hodierno. “Afirmamos ser o Decreto-lei 201/67 a última norma nacional em vigor sobre a responsabilização político-administrativa dos prefeitos. Apesar da inconstitucionalidade ululante. É que o Poder Judiciário e parcela minoritária da doutrina lhe dão validade, [...]”¹¹³

O Supremo Tribunal Federal jamais pôs em cheque a recepção, validade e vigência do Decreto-Lei n.º 201/67, pelo contrário, quando teve a oportunidade de se manifestar foi categórico em aplicar o diploma normativo, como recepcionado pela Lei Magna atual.¹¹⁴

Em que pese a validade defendida pelo Guardião da Constituição, exposta em julgamentos desta corte, este trabalho não pode concordar com a recepção do Dec. Lei n.º 201/67, haja vista que entende assistir razão a Diógenes Gasparini e a Tito Costa, bem como confere razão a José Afonso da Silva em sua base de fundamentação, por entender que a derrogação é decorrente do novo ordenamento jurídico instituído. Em sentido diametralmente equivalente é a lição de José Rubens Costa:

E falar-se de recepção do DL n.º 201/67 constitui autêntico desconhecimento da origem, espúria, desta norma, nascida inconstitucional e *refeita legítima*, herdeira da *ruptura* de 1964, por força do Ato Institucional n.º 4, e das Disposições Transitórias da Constituição de 1967, e com o *placet* do Supremo Tribunal Federal, Súmula n.º 496, ‘são válidos, porque salvaguardados pelas Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1967, os decretos-leis expedidos entre 24 de janeiro e 15 de março de 1967’.¹¹⁵

A expressão “esdrúxula”, para se referir a supracitada norma, utilizada por Adilson Abreu Dallari reflete indignação frente ao instituto previsto na Constituição de 1967, cuja redação se assemelha muito a da Constituição de 1988, mas que já a época não refletia os ditames do texto constitucional, mas mais a vontade autoritária dos gestores da época.

Com a devida vênia à Hely Lopes Meirelles, não se verifica que o Decreto-Lei 201/67 seja adequado à Constituição de 1988, isso porque se trata de instrumento normativo baseado em um ato institucional, figura que só se permitiu em virtude do autoritarismo do regime

113 LÔBO, Edilene. Op. Cit. p. 67.

114 CASTRO, José Nilo. Op. Cit. p. 102.

115 COSTA, José Rubens. Op. Cit. p. 10 e 11.

vigente à época e que não merecia a acolhida forçada sob o argumento de que esta manutenção não permitiu a impunidade de Prefeitos infratores¹¹⁶.

Permitindo-se uma digressão, tem-se que a Constituição de 1988 trouxe em sua redação rol expresso de crimes de responsabilidade praticados por Prefeitos, infrações estas que, claramente, não possuem caráter criminal, mas sim políticos, utilizando-se da mesma expressão – crime de responsabilidade – e com idêntico sentido, estampada no art. 85. Tais infrações vêm expressas no art. 29-A, §2º, com redação conferida pela Emenda Constitucional n.º 25 de 2000¹¹⁷, texto que inaugura a previsão expressa do crime de responsabilidade do prefeito municipal, não sendo possível verificar tal figura em nenhuma outra Carta Magna brasileira, promulgadas ou outorgadas, democráticas ou imperial.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 627 de 1998, que deu origem à Emenda Constitucional mencionada acima, tem como fundamento basilar a necessidade de delimitar os gastos dos municípios com seus Parlamentares¹¹⁸ e que fixou a desobediência aos limites impostos como condutas caracterizadoras de crime de responsabilidade por parte do Alcaide, o que nos faz questionar o motivo de não se ter aproveitado o ensejo para a devida adequação normativa do crime de responsabilidade do Prefeito Municipal, por meio de instrumento normativo inovador e atinente às características da época.

A despeito da divagação presente nos dois parágrafos anteriores, observa-se razão nos dizeres de Marco Aurélio Mello quanto à inconstitucionalidade do dispositivo.¹¹⁹ Em seu

116 DALLARI, Adilson Abreu. Op Cit. 58.

117 BRASIL, Legislação informatizada – Emenda Constitucional n.º 25 de 14 de fevereiro de 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc25.htm#art2. Acesso em 27 de setembro de 2017.

118 Justificativa presente na tramitação do processo. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=69A54D3227FFDC82D379FB66E77EFBC0.proposicoesWebExterno2?codteor=1234614&filename=Dossie+-PEC+627/1998. p. 6. Acesso em 27 de setembro de 2017.

119 Nas palavras do Ministro: “(...) É de se perguntar: a Carta de 1967, frente à clareza do artigo 173, e mais ainda, da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, relativamente ao artigo 181, teria emprestado valia a todo e qualquer ato praticado pelos Governos que se sucederam à Revolução de março de 1964? Não! Conforme consta do Texto Constitucional, validados foram apenas aqueles diplomas normativos baixados com base nos atos institucionais. Então vale ainda perquirir: o ato institucional de regência, que é o Ato n.º 4, autorizou o Presidente da República a baixar decreto-lei em matéria penal? Não! Por que não? Porque, segundo o teor do artigo 9º desse Ato Institucional, somente poder-se-ia versar, em decreto-lei, sobre matéria ligada à segurança nacional. Não me consta que aqui, muito embora em face ao emprego da expressão "ordem pública" para se definir os crimes, estejamos diante de dispositivo legal atinente à segurança nacional propriamente dita. Recuso-me a admitir que, diante da clareza dos artigos 173 e 181 referidos, tenha-se não apenas o endosso dos atos praticados com base em atos institucionais, mas o de todo e qualquer procedimento, ainda que discrepante desse atos institucionais. Recuso-me, Senhor Presidente, a caminhar em tal sentido. Não se deu esse passo que seria um passo demasiadamente largo no que se teria um "bill" de imunidade. (...)” BRASIL. HC 70.671-1 Piauí. Pleno. Relator Ministro Carlos Velloso. DJU 19/05/1995. p. 32/33. Disponível em

aspecto formal, o Decreto-Lei não deveria ser recepcionado por se tratar de matéria normativa com fundamento em ato institucional autoritário, sem que se observasse deferência às demais instituições de Poder, o que por si só quebra tudo aquilo que a Constituição de 1988 prega em relação a harmonia, respeito, autonomia e independência dos Poderes.

Há que se ressaltar, por fim, o quão desonesto com os termos da Constituição de 1988 é reconhecer um texto normativo imposto e formulado com base em um ato autoritário. Os anseios pelo retorno à democracia, fim do autoritarismo, eleições diretas, liberdades individuais e garantias constitucionais estão estampados no texto constitucional de 1988 e o Decreto-Lei n.º 201/1967, em sua forma, representa tudo o que não deveria ser aglutinado ao Ordenamento Jurídico atual.

Em relação ao aspecto material, é possível discorrermos sobre a inconstitucionalidade em duas etapas: a primeira delas tratando dos crimes funcionais / de responsabilidade previstos no art. 1º e seguintes do Decreto-Lei n.º 201/1967, que não abordaremos detidamente pois não trata do objeto de pesquisa, merecendo menção, ainda que não minuciosa; a segunda delas tratando das infrações político-administrativas / crimes de responsabilidade previstos no art. 4º e suas normas procedimentais previstas no art. 5º.

Quanto aos crimes funcionais / de responsabilidade elencados a partir do art. 1º, a despeito da análise do Ministro Marco Aurélio Mello quanto ao Ato Institucional n.º 04 não conferir permissão para a edição de norma referente a Direito Penal, tem-se que inexistem óbices de natureza material aos tipos penais previstos no art. 1º e seguintes, ressalvada a modificação de competência do juízo singular para o Tribunal de Justiça para realizar o julgamento do alcaide, conforme redação do art. 29, X, da CRFB.¹²⁰

Esta matéria está sedimentada na doutrina e jurisprudência, bem como verifica-se a derrogação do texto do art. 2º do Decreto-Lei n.º 201/1967, passando este a ser lido em consonância do disposto no art. 29, X, da CRFB, sendo a autoridade julgadora o Tribunal de Justiça e não mais o juízo singular do município. Nesta questão é importante mencionar o Recurso Ordinário em Habeas Corpus n.º 73.210-1 que em uma única ementa apresenta a consolidação de três questões mencionadas ao longo deste trabalho: I – a expressão “crime de

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=72599>. p. 21. Acesso em 04 de março de 2018.

¹²⁰ *In verbis*: Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] X - julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça; [...].Op. Cit. Acesso em 04 de março de 2018.

responsabilidade” sendo utilizada impropriamente; II – A definição mais abrangente do impeachment como sendo o julgamento pelo Poder Legislativo de autoridade que pratica crime de responsabilidade; III – A derrogação de parte do disposto no art. 2º do Decreto-Lei n.º 20/1967.¹²¹

No que tange à recepção dos art. 4º e seguintes, percebe-se, pelos posicionamentos expostos anteriormente, que inexistente um entendimento sedimentado na doutrina acerca da recepção do Decreto-Lei n.º 20/1967 pelo Ordenamento Jurídico pátrio. No entanto, o Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, atuando no Controle difuso de Constitucionalidade, entendeu que o Decreto-Lei referenciado se encontra em pleno vigor, posicionamento este que fora ratificado com a edição da Súmula Vinculante n.º 46122. Esta Súmula Vinculante foi instituída com base em julgamento de uma Ação direta de inconstitucionalidade em face da Constituição do Estado de São Paulo que, em seu texto, trazia disposições normativas referentes aos crimes de responsabilidade e ao procedimento para julgamento destes. É de clareza ímpar a ementa da Decisão da ADI n.º 2.220, o que faz valer a sua inclusão ao texto:

A definição das condutas típicas configuradoras do crime de responsabilidade e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e julgamento dos agentes políticos federais, estaduais ou municipais envolvidos são da competência legislativa privativa da União e devem ser tratados em lei nacional especial (art. 85 da Constituição da República).¹²³

121 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Ordinário em Habeas Corpus 73210-1 PA. Rel. Min. Maurício Corrêa. 2ª Turma. Julgamento em 30/10/1995. DJ 01/12/1995. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RHC%24%2ESCLA%2E+E+73210%2ENUME%2E%29+OU+%28RHC%2EACMS%2E+ADJ2+73210%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/oghx5v3j>. Acesso em 06 de março de 2018. Ementa transcrita: “EMENTA: RECURSO DE "HABEAS-CORPUS". CRIMES PRATICADOS POR PREFEITO: ART. 1., I e II, DO DECRETO-LEI N. 201/67. CRIME DE RESPONSABILIDADE. CRIMES COMUNS OU FUNCIONAIS. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (ART. 29, X, DA CONSTITUIÇÃO, COM A REDAÇÃO DA E.C. N. 1/92). 1. O art. 1. do Decreto-lei n. 201/67 tipifica crimes comuns ou funcionais praticados por Prefeitos Municipais, ainda que impropriamente nomeados como "crimes de responsabilidade", e são julgados pelo Poder Judiciário. Revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a partir do julgamento do HC n. 70.671-1-PI. 2. O art. 4. do mesmo Decreto-lei refere-se ao que denomina expressamente de "infrações político-administrativas", também chamadas de "crimes de responsabilidade" ou "crimes políticos", e são julgadas pela Câmara dos Vereadores: nada mais e do que o impeachment. 3. O art. 29, X, da Constituição (redação da E.C. n. 1/92) determina o "julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça"; ao assim dizer, esta se referindo, apenas, aos crimes comuns e derroga, em parte, o art. 2. do Decreto-lei n. 201/67, que atribuía esta competência ao juiz singular. 4. Recurso em "habeas-corpus" não provido.

122 In verbs: “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União.” BRASIL, Súmula vinculante 46. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2368>. Acesso em 04 de março de 2018.

123 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2220. Rel. Ministra Relatora Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. julgamento em 16/11/2011. DJe de 7/12/2011. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2368>. Acesso em 04 de março de 2018.

Conforme se verifica do texto da Súmula vinculante e de suas razões de origem, a despeito dos diversos posicionamentos apresentados por este trabalho quanto a incompatibilidade do Decreto-Lei n.º 201/1967 e a Constituição de 1988, os crimes de responsabilidade e as normas procedimentais referentes a eles, independentemente da esfera federativa, são de competência legislativa da União, não cabendo as Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas Municipais a sua criação, modificação ou revogação.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal brasileiro já se manifestou de forma diversa, o que justamente consolidou a necessidade da edição da Súmula 722 que acabou por ser transformada em súmula vinculante n.º 46.

Nos julgados RE/192527 PR124 e no RE/301910 MS (este mais emblemático, pois orienta no sentido de que os arts. 4º e 08º do Decreto-Lei n.º 201/1967, teriam sido revogados pelas disposições dos art. 29 e 30 da Constituição de 1988)¹²⁵, A corte suprema trouxe

124 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 192.527-2 PR. Rel. Ministro Marco Aurélio Mello. Julgamento em 25/04/2001. DJ 08/06/2001. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+192527%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+192527%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cscqjx>. Acesso em 06 de março de 2018. Ementa do julgado: “COMPETÊNCIA LEGISLATIVA - LEI ORGÂNICA DE MUNICÍPIO - JULGAMENTO DO PREFEITO NOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE. Surge harmônico com a Carta da República preceito de lei orgânica de município prevendo a competência da câmara municipal para julgar o prefeito nos crimes de responsabilidade definidos no Decreto-Lei n.º 201/67, o mesmo ocorrendo relativamente ao afastamento, por até noventa dias (período razoável), na hipótese de recebimento da denúncia.”

125 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 301910 MS. Rel. Min. Ellen Gracie. Decisão monocrática. Julgamento 19/10/2004. DJ 26/11/2004. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+301910%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/cwbhuds>.

Acesso em 06 de março de 2018. Trechos transcritos: “Trata-se de recurso extraordinário interposto, com fundamento no art. 102, III, “a” e “c”, da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul ao julgar improcedente representação de inconstitucionalidade de emenda que modificou o art. 76 da Lei Orgânica do Município de Selvíria. Eis o teor da menta: “ARGÜIÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 76 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE SELVÍRIA – INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS - TIPIFICAÇÃO - POSSIBILIDADE - JULGAMENTO POLÍTICO - INTERESSE LOCAL - ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - REVOGAÇÃO DOS ARTIGOS 4º A 8º DO DECRETO-LEI 201/67 - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO - CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. Os artigos 4º e 8º do Decreto-lei 201/67 foram revogados pelos artigos 29 e 30 da Constituição Federal de 1988, devendo essa matéria ser regulada pela Lei Orgânica do Município. As infrações político-administrativas do prefeito e as faltas ético-parlamentares dos vereadores, ensejadoras da cassação de seus mandatos, não constituem matéria processual, porquanto a cassação tem natureza parajudicial e caráter político punitiva, e, por isso mesmo, é de interesse local, afetas à competência da lei orgânica municipal. CASSAÇÃO DE PREFEITO - DEVIDO PROCESSO LEGAL - POSSIBILIDADE DE AFASTAMENTO APÓS O RECEBIMENTO DA DENÚNCIA - PREVISÃO NA LEI ORGÂNICA E NO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA - OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. É legítima, coerente e fiel ao princípio da simetria constitucional, a previsão na lei orgânica municipal de que recebida por maioria absoluta a denúncia do agente político - prefeito ou vereador - ensejando o processo de cassação, ficará o agente político afastado de suas funções até o seu julgamento político, limitando-se o prazo a 90 dias.” (fls. 112-113). (...) De qualquer sorte, mesmo que superados os óbices de admissibilidade do recurso extraordinário, observo que, no mérito, a decisão do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul manifesta entendimento consentâneo

posicionamento que permitia a aplicação do princípio da simetria à Constituição Federal, que prevê o afastamento provisório por até 180 (cento e oitenta) dias, no caso de haver o recebimento da denúncia no processo de impeachment.

Esta questão é de imperiosa menção, haja vista o disposto no “caput” do art. 5º do Decreto-Lei n.º 201/1967, que conferia aos estados membros a possibilidade de edição de normas procedimentais para o processo e julgamento do impeachment em âmbito Municipal, disposição esta que se encontra claramente derogada pelo disposto na Súmula Vinculante n.º 46. Portanto, restando evidente que a mencionada Súmula tornou a parte do art.º 05 do Decreto-Lei n.º 201 que se refere à competência dos Estados para editar normas relativas a procedimento não foi recepcionada pelo texto Constitucional de 1988.

Diante de todo o exposto quanto à recepção do Decreto-Lei n.º 201/1967, constata-se que o Supremo Tribunal Federal tem se posicionado cotidianamente pela manutenção dos preceitos do mencionado Decreto-Lei, a despeito de algumas derrogações pontuais como às mencionadas anteriormente referentes ao art. 2º e ao art. 5º desse diploma legal. Entretanto, isto não retira o direito a criticar a recepção de tal instrumento normativo, principalmente em virtude do que a sua forma autoritária de existência e validade representam. De certo que outro instrumento normativo já poderia ter sido elaborado e devidamente promulgado, observando e corrigindo todas as impropriedades apontadas no presente texto, o que limaria a dificuldade de atuação das Câmaras Municipais e de certo exigiria um menor controle do Poder Judiciário.

Passada a análise referente à recepção do Decreto-Lei n.º 201/1967 seguir-se-á para uma análise do procedimento do impeachment em âmbito municipal, e as nuances das opções feitas pelo legislador quando da edição do Decreto-Lei n.º 201/1967, como meio de permitir uma uniformização do procedimento adotado quando do transcurso do Processo de destituição do Chefe do Executivo Municipal.

3.2 Infrações político-administrativas e crimes de responsabilidade atribuíveis ao Prefeito Municipal

Este item tem como pretensão apresentar os dispositivos elencadores de infrações com natureza político-administrativa praticadas por Prefeito Municipal e que podem culminar na cassação de seu mandato pelo Legislativo do respectivo Município.

com o que decidido pelo Plenário da Corte no RE 192.527 (rel. Min. Marco Aurélio, unânime, DJ de 8.6.2001). (...).”

Neste sentido, Tito Costa ensina que:

Infrações político-administrativas são as que resultam de procedimento contrário à lei, praticados por agente político, ou quem lhe faça legitimamente as vezes, e relativas a específicos assuntos de administração. O Prefeito, tanto quanto o Governador ou o Presidente da República, é um agente político; desempenha um múnus público, sem qualquer ligação profissional ou de emprego em relação ao Município.¹²⁶

Assim sendo, infrações político-administrativas são condutas reprováveis pelo Ordenamento Jurídico, porém sem implicações no plano criminal, e que têm como consequência a submissão do alcaide a processo de cassação de mandato.

Um adendo necessário é o fato de que a Emenda Constitucional n.º 25/2000, já mencionada neste trabalho, ao instituir o § 2º, ao art. 29-A da Constituição de 1988, inaugurou tipificação de condutas político-administrativas de Prefeito Municipal, utilizando-se a terminologia “crime de responsabilidade”, o que, conforme mencionado, foi debatido no presente trabalho no item 2.2. Nesta seara, verificado que a expressão crime de responsabilidade fora utilizada com a intenção de se delimitar condutas reprováveis no plano político-administrativo e não criminal, tem-se que tais condutas passam a integrar o rol de infrações político-administrativas capazes de culminar na cassação do mandato do Prefeito. Neste diapasão, “Ainda que não cuidem de ilícito penal, as infrações arroladas estão ligadas ao rompimento da lei por ação ou omissão. Mesmo porque a baliza na Administração Pública são a lei e os princípios ético-morais que se extraíam dela ou do ordenamento vigente.”¹²⁷

Ainda no que tange aos tipos, é possível dividir-se as infrações elencadas nos incisos em cinco grupos diferentes, quais sejam: o primeiro que visa a tutela da independência, da autonomia e da harmonia do Poder Legislativo municipal; o segundo grupo que pune aquele que desrespeitar os ditames relativos às normas orçamentárias; o terceiro que protege a sociedade contra violações dos comandos normativos genéricos [municipal, estadual e federal]; O quarto que defende os bens e rendas públicos contra a omissão ou negligência do alcaide; e o quinto representa infração genérica, representando um ataque à dignidade e ao decoro do cargo ocupado.¹²⁸

Cumprido frisar, que todas as infrações político-administrativas exigem que haja intenção ou a negligência, omissão eivada de má-fé, em praticar as condutas definidas nos tipos infracionais, devendo, em caso de processo e julgamento do Prefeito, a Câmara

126 COSTA, Tito. **Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores**. 3ª ed. rev. e amp. de acordo com a Constituição de 1988, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 150 e 151.

127 LÔBO, Edilene. Op. Cit. p. 105.

128 Ibid. p. 106.

Municipal constatar a existência do dolo ou culpa, pois caso contrário, não se pode infligir ao alcaide a cassação do mandato. Neste diapasão, a averiguação da presença do dolo deve ser fundamentada pela Edilidade e não está sujeita a controle jurisdicional, haja vista ser elemento vinculado a subjetividade do tribunal político.

Analisados os contornos das infrações político-administrativas previstas no art. 4º do Decreto-lei n.º 201/1967¹²⁹ e art. 29-A, §2º, da Constituição de 1988¹³⁰, condutas estas que se passa a analisar individualmente:

I - Impedir o funcionamento regular da Câmara:

O primeiro tipo instituído pela norma reguladora do processo de cassação do Prefeito municipal tem como fundamento o princípio da separação e harmonia dos Poderes e a obediência à independência e autonomia do Poder Legislativo municipal, por isso, quaisquer condutas que objetivamente transpareçam a atuação do Prefeito Municipal em tolher o funcionamento da Câmara Municipal geram a possibilidade de impeachment municipal.¹³¹

A conduta não delimita a uma forma específica de atuação do Chefe do executivo em face do Legislativo local, mas sim a todas e quaisquer formas de impedir o regular funcionamento da Edilidade. Assim sendo, cumpre ressaltar que a Emenda Constitucional nº 25/2000, ao acrescentar o §2º, ao art. 29-A, da Carta maior de 1988, o fez, prevendo três condutas específicas já enumeradas em momento pretérito neste trabalho, dentre as quais, duas integram o tipo do inciso I, do art. 4º, do Decreto-lei 201, mais especificamente as previstas nos incisos II e III, daquela norma, pois os comportamentos de não enviar o repasse do duodécimo até o dia vinte de cada mês ou enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária ferem diametralmente a autonomia e a harmonia entre os Poderes. “Estes

129 *In verbis*: Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: I - Impedir o funcionamento regular da Câmara; II - Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída; III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular; IV - Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade; V - Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária; VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro, VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática; VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura; IX - Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores; X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

130 *In verbis*: [...] § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

131 CASTRO, José Nilo de. Op. Cit. p. 187.

dois incisos (II e III) do §2º atêm-se ao respeito à autonomia do Legislativo, infração correspondente definida no art. 4º, I, do Decreto-Lei 201/67.”¹³²

Ainda no que tange ao inciso I do art. 4º, é importante mencionar o magistério de Altamiro de Araújo Lima Filho, para quem:

Em resumo, podemos dizer que a presente infração se mostra como de natureza *político-administrativa*; onde o **sujeito ativo** será, necessariamente, o Chefe do Executivo municipal, ou quem suas vezes fizer; e tendo, como **sujeito passivo**, a Administração Pública, representada pelo Poder Legislativo; seu **objeto jurídico** é a independência e a liberdade de funcionamento dos elementos que compõem o Estado, decorrentes do princípio constitucional da tripartição dos Poderes. A violação em tela é comissiva; de ação única, ou seja, impedir; de perigo; plurissubsistente, permitindo, assim, a tentativa; unissubjetiva e própria. (grifos no original)¹³³

É interessante a visão do autor referido, destrinchando o tipo infracional como se faz com um dispositivo penal. Todavia, não se verifica nesta capitulação a melhor forma de definição, haja vista que não se trata de tipo penal, não estando a infração político-administrativa sujeita ao rigor do princípio da taxatividade ou da capitulação criminal. Isto posto, tal destrinchamento pode levar a criação de confusão, ao invés de esclarecer a conduta. Pensemos em exemplo, em que o Prefeito informa por ofício que efetuará repasse a menor ao Legislativo, impetrando este o Mandado de Segurança para garantia de seu direito líquido e certo, e observando decisão favorável. Poder-se-ia considerar a conduta do alcaide no caso mencionado como tentativa de repasse a menor? Em outro exemplo, tem-se que a Câmara Municipal de determinado município, bastante pequeno, funciona no mesmo prédio do Prefeito, sendo que os funcionários do Legislativo são todos cedidos pelo Poder Executivo. O alcaide então resolve determinar que nenhum servidor entre no prédio, mas os servidores do legislativo conseguem driblar a fiscalização e entram no prédio para atuar pela Edilidade? Neste último caso, configura-se a conduta de impedir, ou mera tentativa?

Em resposta, constata-se que à infração político-administrativa não deve ser imposto rigor de definição como se faz nas condutas criminais, sob pena de se ter que exigir do Legislador capacidade técnica e jurisdicional equivalente à de um magistrado. Outrossim, os questionamentos levantados no parágrafo anterior evidenciam a insegurança na tipificação das condutas, o que permitiria ingerência ainda maior do Judiciário sobre a atuação da Edilidade.

Veja que a dificuldade instituída pela definição apresentada por Altamiro de Araújo Lima Filho, destoa do interesse do Legislador que ao estipular as condutas consideradas infrações político-administrativas, objetivou que, em havendo quaisquer condutas que

132 CASTRO, José Nilo de. Op. Cit. p. 189.

133 LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. Op. Cit. p. 401 e 402.

culminassem em obstaculizar o funcionamento regular da Câmara, estas pudessem ser punidas com a cassação.

II - Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída.

Este tipo é derivado de função precípua do Legislativo no Ordenamento Jurídico brasileiro, estampado no *caput*, do art. 31 da Lei Maior, em que se prevê que cabe a ele o poder de fiscalizar o município. Assim, não se deixa de ferir os mesmos pressupostos dos elencados no inciso I, e quebrar-se o pacto de autonomia, independência e harmonia entre os Poderes, quando o chefe do executivo impede a Edilidade por meio de uma comissão de investigação ou por auditoria, de exercer sua função precípua.¹³⁴

Neste diapasão é essencial a lição de Tito Costa, para quem:

Note-se que o exame de livros, papéis e documentos deve ser feito no recinto da Prefeitura. Não se confunda o impedimento oposto pelo Prefeito à retirada de documentos, para seu exame em outro local que não as dependências do Executivo, com o impedimento ao próprio exame. São coisas diversas. E, no primeiro caso – impedir que os documentos e papéis saiam da Prefeitura, para exame em qualquer outro local –, não se caracterizará a infração, a nosso ver.

Este estudo manifesta anuência com a posição adotada pelo autor referenciado, no entanto, é imprescindível que se perceba que a criação de dificuldades e empecilhos para análise da documentação, como não deixar cadeiras para os membros da comissão ou da auditoria, submissão a calor extremo ou qualquer mecanismo de tolhimento velado, podem configurar conduta disposta no inciso I.

III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular.

Este inciso é alvo de discussão da doutrina sobre o assunto, isso porque, a primeira parte do dispositivo elenca como infração político-administrativa a conduta de desatender, sem justo, motivo convocação do Poder Legislativo. Para parcela da doutrina, esta primeira parte do dispositivo é inconstitucional por força do disposto nos arts. 2º e 29 da Constituição de 1988, haja vista que se verifica afronta a autonomia dos Poderes, quando o chefe de um deles é compelido a obedecer a convocação, o que evidenciaria submissão de um Poder pelo outro.¹³⁵ Em sentido idêntico é a lição de Edilene Lôbo, para quem:

O dispositivo em tela agasalha dois comandos: ‘desatender sem justo motivo às convocações’ e ‘desatender sem justo motivo aos pedidos de informações’. O

134 LÔBO, Edilene. Op. Cit. p. 109.

135 CASTRO, José Nilo de. Op. Cit. p. 191.

primeiro comando, à vista, novamente, da autonomia dos poderes, é inconstitucional, pois viola os arts. 2º e 29 da Carta Federal. Não se pode pretender que o alcaide, chefe de um dos Poderes independentes e autônomos, submeta-se como mero subordinado.¹³⁶

Em sentido oposto, Wolgran Junqueira Ferreira ensina:

As Leis Orgânicas dos Municípios podem estabelecer a obrigatoriedade do Prefeito Municipal comparecer à Câmara Municipal para dar explicações sobre fatos constantes do próprio requerimento de convocação. Não se obriga o Prefeito a ir além do constante do requerimento de convocação, aprovado. Mas, dentro dele e, em tempo razoável que deve ser entendido o fixado pela Câmara na convocação, há que se apresentar no Legislativo. Poderá deixar de fazê-lo, quando ocorra motivo justo; mas, cessado este, o comparecimento continua a ser obrigatório.

Conforme se pode verificar, a divergência na doutrina, se configura em decorrência da colisão entre a autonomia e independência dos Poderes e da atribuição típica do Poder Legislativo de fiscalizar os atos do Executivo.

Em consonância com o entendimento de Edilene Lôbo e José Nilo de Castro, a jurisprudência brasileira vem se firmando claramente no sentido de não ser possível a convocação do alcaide pela edilidade, em virtude de tal previsão ferir a separação e independência dos Poderes, neste sentido veja-se a manifestação do Relator Min. Dias Toffoli:

[...]a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que viola o princípio da separação de poderes a previsão normativa de convocação do Chefe do Poder Executivo para prestar esclarecimentos ao Poder Legislativo, sob pena de cometer infração político-administrativa, uma vez que tal disposição desborda do modelo federal previsto na Constituição da República. [...] ¹³⁷

Este trabalho se coaduna com a postura adotada pelo Supremo Tribunal Federal, haja vista que não se pode subtrair do Prefeito Municipal, o seu papel de representante do Executivo, submetendo-o a controle ordinário do Poder Legislativo, a este já se afigura o direito de fiscalizar e de processar e julgar o alcaide por infrações político-administrativas. É preciso que se entenda, que permitir tais convocações culminaria em submissão do Executivo ao Legislativo, o que afronta a harmonia entre os Poderes.

No que tange aos pedidos de informações não constatamos a existência de óbice no Ordenamento Jurídico hodierno, uma vez que neste dispositivo se observa a função típica de fiscalização do Poder Legislativo, no entanto, é imperioso que se tenha atenção para a

136 LÔBO, Edilene. Op. Cit. p. 111

137 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário 782375 / MG. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgamento 05/02/2016, DJe 12/02/2016. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28782375%2ENUME%2E+OU+782375%2EDMS%2E%29%28%28DIAS+TOFFOLI%29%2ENORL%2E+OU+%28DIAS+TOFFOLI%29%2ENPRO%2E+OU+%28DIAS+TOFFOLI%29%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y75r8f9g>. Acesso em 26 de março de 2018.

necessidade de obediência dos requisitos formais previstos na Lei Orgânica Municipal, pois, somente atendidos todos, nasce o direito de obtenção das informações pela Câmara Municipal. Verifica-se, por oportuno, que mesmo com a reverência aos pressupostos formais, o alcaide pode recusar o fornecimento de informações, bastando para tanto que apresente justificativa. Tais motivos serão submetidos ao plenário que averiguará sua real existência.

Em sentido semelhante é o magistério de Tito Costa, para quem:

[...] Caberá a Câmara analisar as razões da justificação e acolhê-las, ou não. Mas deve fazê-lo dentro dos limites do seu poder discricionário, sem exorbitâncias ou paixões que a conduziriam à prática de arbítrio, sob pena de ser sua decisão revista pelo Judiciário, que poderá corrigir o desacerto resultante de eventuais excessos.

IV - Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade.

Este inciso traz duas condutas, a de “retardar” e a de “não publicar”, ambas, para que seja configurada a infração político-administrativa devem ter o dolo comprovado, deve estar evidente que o Prefeito desejava o atraso ou a não publicação das leis e atos sujeitos a esta formalidade. Este inciso tem o condão de tutelar o “princípio da publicidade, que se estende não só as leis como a outros atos que invoquem publicidade para a sua eficácia, a exemplo dos convênios, contratos administrativos e seus aditivos”¹³⁸

Em sentido semelhante Tito costa afirma: “*Publicar* tem sentido amplo: quer dizer divulgar, tornar público, dar conhecimento, exhibir, mostrar. Não significa, tão só, o ato de fazer inserir em jornais ou outros veículos impressos de divulgação os atos e as leis municipais”¹³⁹

Observa-se que o princípio da publicidade está vinculado a transparência das ações tomadas pela administração pública, como meio de permitir que a sociedade e demais entidades possam realizar o devido controle, nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

a publicidade, no Direito Público, constitui-se também como um direito fundamental do administrado, extensivo às entidades de sua criação, uma vez que, sem ela, tornar-se-ia impossível controlar a ação estatal, e, em última análise, não passaria de uma falácia a sustentação dos direitos fundamentais e do próprio Estado de Direito.¹⁴⁰

138 LÔBO, Edilene. Op. Cit. p.112.

139 COSTA, Tito. Op. Cit. p. 171.

140 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do direito público. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 278. Apud SADDY, André. Limites à tomada de Decisão e Controle judicial da Administração Pública. 1ª ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2016. p. 143.

Assim sendo, como resguardo do princípio da publicidade, da legalidade, da transparência e da moralidade administrativas, a que não se poder furtar o Prefeito¹⁴¹ exige-se deste atuação em consonância com o Ordenamento Jurídico e os prazos pré-estabelecidos para conferir a normas e atos a sua devida visibilidade.

V - Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária

O presente dispositivo objetiva a tutela das normas orçamentárias e o necessário dever de zelo do gestor com o erário, neste sentido, Wolgran Junqueira Ferreira ensina:

Tem o Prefeito Municipal prazo determinado para apresentar à Câmara Municipal a proposta orçamentária. O orçamento conterá discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho da Administração, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.¹⁴²

Reforça-se a necessidade de comprovação da intenção, da má-fé do chefe do executivo no descumprimento ao dispositivo em comento como requisito essencial para a capitulação da conduta como infração político-administrativa, não sendo despiciendo relatar que a existência de justificativa, válida e viável, para o retardamento da apresentação, obstaculizam os elementos necessários à denúncia do alcaide.

Neste diapasão constata-se que este inciso trata da proposta orçamentária e não do orçamento, referindo-se assim “ao conjunto de documentos relativos aos planos governamentais, à previsão da receita e a fixação das despesas que o Executivo deve enviar anualmente ao Legislativo, para sua apreciação e votação.”¹⁴³ as regras que consubstanciarão o orçamento. Para tanto, o dispositivo deve ser lido em consonância com as disposições da Lei n.º 4.320/64 e Lei Complementar n.º 101/2000, estas contêm as regras referentes aos prazos e a forma da apresentação do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, e Lei Orçamentária anual. “A infração abrange, portanto, o orçamento em suas diversas; não apenas o orçamento anual, mas, igualmente, o plurianual, que devem ser apresentados à consideração da edilidade dentro do prazo fixado em lei e sob forma regular.”¹⁴⁴

Por fim, cabe salientar que “somente ocorrerá o a infração se o *erro*, além de *grosseiro*, demonstrar má-fé na conduta do Prefeito, que detém, com exclusividade, a

141 LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. Op. Cit. p. 405.

142 FERREIRA, Wolgran Junqueira. Op. Cit. p. 129.

143 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. 2008. p. 283.

144 COSTA, Tito. Op. Cit. p. 173.

iniciativa da proposta do orçamento, tanto o *anual*, como das *Diretrizes Orçamentárias* e o *plurianual*.”¹⁴⁵

VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro

Esta infração seria, provavelmente, aquela capitulada na acusação contra a Presidente Dilma Roussef, se esta estivesse sujeita as regras do Decreto-lei 201/67, este parêntese, somente objetiva remeter a uma correlação entre as infrações político-administrativas municipais e os crimes de responsabilidade federais, devendo ser frisado que não se realizará exposição sobre o conceito de orçamento, limitando-se a conceituá-lo como o conjunto de regras relativas à receitas e despesas de determinado Ente federativo.¹⁴⁶

Não há grandes elucubrações sobre este dispositivo, o verbo descumprir é bastante elucidativo, devendo ser considerada qualquer descumprimento ao que consta do orçamento aprovado para o exercício financeiro como uma afronta ao Ordenamento Jurídico e por isso gerador da consequência da cassação de mandato.

Todavia, aqui é de fundamental importância trazer o magistério de Wolgran Junqueira Ferreira sobre volatilidade do orçamento, haja vista a oscilação da receita, que impede o dispêndio da despesa programada, por exemplo, nas palavras do autor:

[...] o orçamento apenas PREVÊ a receita e FIXA a despesa. Não ocorrendo receita, como previsto, a despesa fixada não pode ser coberta. [...] Inexiste orçamento absolutamente rigoroso, pois, no tocante à despesa, depende da arrecadação e esta, que se constitui em receita, depende de uma série de fatores alheios à vontade do Prefeito Municipal.¹⁴⁷

Isto posto, em ocorrendo o descumprimento do orçamento, observadas as variações das receitas e em decorrência das despesas, o alcaide poderá ser denunciado por infração político-administrativo. Relembre-se, neste tocante, que não se impede a coexistência dos processos, podendo o Prefeito municipal responder ao processo criminal e ao impeachment conjuntamente.¹⁴⁸

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática

A conduta descrita neste dispositivo homenageia o princípio da legalidade, devendo-se entender esta em sentido amplo. “É mais do que a norma brotada do Poder Legislativo.

145 CASTRO, José Nilo de. Op. Cit. p. 193.

146 FERREIRA, Wolgran Junqueira. Op. Cit. p. 132.

147 Ibidem

148 COSTA, Tito. Op. Cit. p. 175.

Também pode ser entendida como espécie normativa ou comando normativo, diverso da lei em sentido estrito.”¹⁴⁹

Nesta esteira, sobre a importância da legalidade, segue-se o ensinamento de José Alfredo de Oliveira Baracho, para quem:

A legalidade não ocorre apenas para os estudos da teoria jurídica, mas para o exame do Estado. O princípio da legalidade está ligado às concepções modernas de Estado. A própria noção de sistema constitucional decorre do reconhecimento da necessidade da luta contra o governo arbitrário e a necessidade de definir a ação do Estado dentro de limites legais precisos. A antiga ideia da primazia do direito transforma-se em prática institucional. Dessa orientação decorrem dispositivos especiais que estabelecem uma justiça administrativa, a revisão judiciária, com a finalidade de proteger a legalidade contra os abusos, não apenas do Poder Executivo, mas, também, do Legislativo.¹⁵⁰

No presente caso temos um dispositivo que não contém definição específica acerca de qual é a expressa disposição de lei que afrontada pelo alcaide pode culminar na cassação de seu mandato. Há quem denomine de norma “em branco.”¹⁵¹ Trata-se, verdade, de um conceito jurídico genérico, em que confrontada uma norma de obediência e o ato de transgressão ou uma norma de comando e o ato de omissão do Prefeito, incide este em infração político-administrativa, sujeitando o infrator a cassação do mandato.

Outrossim, esta conduta se coaduna com o disposto no art. 1º, XIV, do Decreto-lei 201/67¹⁵² sendo possível a instauração do processo político-administrativo conjuntamente ao processo criminal por qualquer dos crimes enumerados. No que tange à aproximação da infração em comento com o delito de prevaricação do art. 319 do Código Penal, verifica-se que estas se diferem “no tocante ao objeto pretendido pelo acusado”¹⁵³, pois a prevaricação exige do infrator que a omissão ou a comissão seja realizada com o intuito de satisfazer interesse ou sentimento particular.

VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura

Neste inciso, vê-se que o Legislador teve a intenção de gerar obrigação de cuidado do Prefeito com a coisa pública. “O dever de cuidar do patrimônio público é de matriz

149 LÔBO, Edilene. Op. Cit. p. 121.

150 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Legitimidade do Poder**. Revista de informação legislativa, v. 22, n. 86, p. 13-28, abr./jun. 1985. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181714>. Acesso em 26 de março de 2018.

151 Costa, Tito. Op. Cit. p. 175.

152 Idem.

153 FERREIRA, Wolgran Junqueira. Op. Cit. p. 135.

constitucional, elevando aos píncaros a proteção aos bens e interesses públicos e exigindo dos Administradores constante vigilância.”¹⁵⁴

Delineia-se no presente dispositivo a conduta de omissão, já trabalhada anteriormente e a de negligência, um dos módulos de má atuação culposa, consistente em desleixo ou descuido desmedidos no trato com a coisa pública. Neste diapasão tem-se que bens e rendas representa o patrimônio material do Município, mas direitos e interesses são patrimônios imateriais, e merecem definição: direitos, são aqueles decorrentes das obrigações perante o Município, por exemplo, caso o alcaide não determine a inclusão do município em inventário, em que o falecido haja legado bem ao município; interesses, pode entender tal expressão como sendo o elemento intrínseco no direito subjetivo, que a lei protege, por exemplo, o serviço de água e esgoto.¹⁵⁵

IX - Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores

“O Prefeito pode ausentar-se do Município, ou afastar-se de seu cargo, por motivo de doença, ou para viagem a serviço do Município, ou em missão de representação deste, ou, por qualquer outra razão manifestada e aceita pela Câmara”¹⁵⁶

Em manifestação conclusiva acerca do dispositivo, José Nilo de Castro ensina:

Entretanto, entre a defesa do princípio, que é salutar, e a omissão da lei que é intolerável, vai grande diferença, e, por isso mesmo, em face da disposição legal, não há como punir o Prefeito, com a cassação de seu mandato, se lelé se ausenta do Município ou se afasta do exercício do cargo, para viagens, v.g., no País, dentro do prazo permitido em lei. Extrapolando o prazo, aí sim, é que se configurará a infração político-administrativa, não importando as razões ou os motivos da ausência ou do afastamento. Para ausência do País, não importa o tempo, impõe-se a autorização da Câmara, não podendo o Prefeito valer-se daquele prazo. Ultrapassando a fronteira, o espaço aéreo e o mar territorial nacionais, tem-se a substituição no cargo. Daí a autorização legislativa que se impõe, sob pena de perda de mandato.¹⁵⁷

No que tange à lição do autor retro citado, salienta-se que viagens constantes, ainda que por período inferior ao previsto na Lei Orgânica, podem fazer o alcaide incorrer na conduta de negligenciar os interesses do Município, mantendo-se, assim, a possibilidade de instauração de processo de impeachment municipal.

O dispositivo tutela a representatividade e legitimidade da comunidade local, por primar pela manutenção daquele eleito para o posto de chefe do poder Executivo e gestor do Município. Nesta senda, é elemento vital para a não reprovabilidade da conduta do alcaide,

154 LÔBO, Edilene. Op. Cit. p. 123.

155 FERREIRA, Wolgran Junqueira. Op. Cit. p. 136.

156 COSTA, Tito. Op. Cit. p. 181.

157 CASTRO, José Nilo de. Op. Cit. p. 197.

que seja conferida autorização pela Edilidade, em rito e por hiato temporal, previamente estabelecidos na Lei Orgânica do respectivo ente municipal.

X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo

A conduta do Administrador deve ser totalmente voltada para a realização do bem público, “[...] a sua conduta pessoal, funcional e social há de ser ilibada e pautada em padrões éticos e de decência consagrados pela média do pensar de sua comunidade.”¹⁵⁸

Em sentido semelhante, mas não atrelado a definições subjetivistas e irregulares como “a média do pensar de sua comunidade”, José Nilo de Castro, mencionando Clenício Silva Duarte, assim se manifesta:

Inspira o inciso uma questão de moralidade administrativa. A ação do Prefeito, como Administrador, deve ser revestida de ‘padrões éticos que não violem a dignidade e o decoro da representação (...). A alta investidura correspondente a toda e qualquer representação popular, exige um mínimo de decência que não pode ser ultrapassado sob pena de desrespeito ao próprio povo que a conferiu’¹⁵⁹

Conforme se atesta pelas lições dos estudiosos, a delimitação da concepção de dignidade e decoro do cargo de chefe do executivo, possui contornos difíceis de serem delineados “[...] o que torna ainda mais difícil e perigoso entregar sua delimitação aos critérios, não necessariamente isentos de paixão política, de um colégio legislativo nem sempre suficientemente preparado para tão espinhosa quão temerária tarefa”¹⁶⁰

Nesta esteira e lastreado nas lições de Miguel Reale, Tito Costa apresenta alguns elementos objetivos a serem averiguados pela Edilidade, quando da análise de ofensa a dignidade e ao decoro:

a) a existência do elemento subjetivo, na ação do acusado, manifestado por *dolo ou culpa*, ou seja, a intenção deliberada de comprometer o cargo de uma atitude condenável por indecorosa ou atentatória aos bons costumes; sem esquecer-se a Câmara, ainda, do meio ambiente que tenha sido palco do acontecimento; ou a prática do fato tido por condenável, em decorrência de negligência, imprudência ou imperícia do agente, o que configuraria, em tese, o elemento culpa; b) a agressividade da ação que poderá ser tida por escandalosa, dependendo do modo e do meio em relação aos quais haja sido praticada; c) o local em que o fato tenha ocorrido; pode ser um ambiente fechado, com poucas presenças que o testemunhem ou em local aberto, com vasta assistência, o que poderá converter comportamento censurado em matéria de escândalo, tipificando o fato ou agravando seus lineamentos e suas repercussões.¹⁶¹

Diante de tudo que fora exposto, percebe-se que o decoro e a dignidade, consubstanciados no respeito ao cargo público é dever inerente à responsabilidade de quem o

158 LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. Op. Cit. p. 411.

159 CASTRO, José Nilo de. Op. Cit. 197.

160 COSTA, Tito. Op. Cit. p. 185.

161 Ibidem. p. 187.

detém.¹⁶² Assim sendo, “para detectar a ausência de decoro ou de dignidade no desempenho do cargo, é preciso senso comum, imparcialidade e sentimento de justiça sob pena de tentar impor um modelo de “moral social por atacado[...].”¹⁶³

Ressalta-se, por fim, que a afronta ao decoro e à dignidade podem ser aferidas subjetivamente pelo Poder Legislativo local, entretanto, observar os critérios objetivos anteriormente citados e lastrear a decisão em provas que evidenciam a conduta indigna ou indecorosa são elementos essenciais para que não haja controle judicial da manifestação da Edilidade, isso porque neste caso, pode haver controle da justa causa da imposição da medida de cassação. Neste diapasão, não se está querendo permitir à judicatura a ingerência sobre a discricionariedade decisória da Câmara Municipal, mas coibir a arbitrariedade do colegiado fundadas em paixões políticas.

Art. 29-A, §2º, I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo

A conduta disposta no referido diploma normativo, exige que o Prefeito obedeça aos percentuais estampados nos incisos do art. 29-A¹⁶⁴, da Constituição de 1988. Este dever decorre de mandamento Constitucional na tutela do erário, como decorrência do princípio da moralidade e legalidade, sendo dever do alcaide o respeito aos limites impostos, sob pena de sofrer processo de cassação de mandato.

Há que se ressaltar, nesta seara que a norma não confere discricionariedade ao Prefeito Municipal, devendo este efetuar repasse em valor equivalente ao montante previsto na Lei Maior, em compatibilidade com o índice demográfico do município em que exerce seu mandato.

Assim sendo, “o homem público, ou que deseje exercer múnus público, deve preparar-se para isso; e acostumar-se a um comportamento de renúncia a coisas que poderia fazer, sem preocupações maiores, fora do cargo ou função pública.”¹⁶⁵

162 FERREIRA, Wolgran Junqueira. Op. Cit. p. 137.

163 LÔBO, Edilene. Op. Cit. p. 127.

164 *In verbis*: Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

165 COSTA, Tito. Op. Cit. p.187.

3.3 Compatibilização, competência e procedimento do impeachment municipal no Ordenamento Jurídico atual

Ratifica-se, no início deste tópico, o que estudado no tópico anterior, e previsto na súmula vinculante nº 46, isso porque a Suprema Corte brasileira ao editar tal mandamento retirou do Poder Legislativo local a capacidade de legislar sobre o procedimento na apuração do crime de responsabilidade / infração político-administrativo, a despeito, inclusive, do que vem sendo propagado pela doutrina.¹⁶⁶ A ausência deste direcionamento levaria a que o procedimento fosse estudado de modo a abranger o procedimento geral estabelecido no Decreto-Lei n.º 201/1967 e o específico disposto em cada Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, na forma do que dispõe o art. 5º do referido Decreto-Lei combinado com a autonomia municipal conferida pelo inciso X do art. 29 da Constituição de 1988.

É congruente com o disposto na súmula vinculante n.º 46, aquilo que se exporá como procedimento, pois, a partir da edição dessa não se pode observar norma estadual ou municipal que discorram acerca dos crimes de responsabilidade [nomeados de infrações político-administrativas no Decreto-lei 201] e seus procedimentos de apuração e julgamento, devendo-se unicamente obedecer ao disposto na norma referêcia.

Por conseguinte, este trecho se foca na redação do Decreto-Lei n.º 201/1967, em especial em seu art. 5º, em que está estampado o rito procedimental para a deflagração, desenvolvimento e conclusão do impeachment municipal. Tal enfoque se justifica pela necessidade de se ter os liames de tal procedimento esmiuçados a ponto de possibilitar o melhor entendimento do transcurso dos processos administrativos ocorridos no município de Seropédica, sendo possível, a partir disso, definir as atuações do Poder Judiciário, no exercício do controle dos atos praticados pelo Legislativo, e as da Edilidade, em obediência aos ditames do Decreto-lei 201, inserido no Ordenamento Jurídico inaugurado pela Lei Maior de 1988.

Antes, no entanto, é indispensável fazermos reflexão quanto ao papel conferido pelo Decreto-Lei n.º 201/1967 à Câmara Municipal, pois diferente do disposto na Lei n.º 1.079/1950, referente ao processo de impeachment em âmbito federal e estadual – em que um órgão Legislativo (Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa) colhe a denúncia e a processa, e em caso de recebimento, outro órgão do Legislativo (Senado Federal e órgão de

166 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. 2008. p. 717. Nos dizeres do autor: “O processo de cassação de mandato deve ser regulado pela legislação local. Contudo, na ausência desta, pode-se seguir o disposto no art. 5º do Decreto-Lei 201, de 1967, [...]”.

composição mista no caso dos estados membros) – no caso municipal, a norma conferiu competência ao Poder Legislativo local para o processamento e julgamento do Prefeito. Aqui, ressalta-se que para parcela da doutrina, o art. 29, X, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 revoga o disposto no art. 4º, pois confere competência, somente, ao Tribunal de Justiça para julgamento do Prefeito, incluídos os processos para apuração de Crime de responsabilidade, todavia, conforme já analisado neste trabalho, o Supremo Tribunal Federal entende que se encontram em pleno vigor as regras procedimentais previstas no Decreto-Lei n.º 201/1967.

Assim sendo, o legislador em 1967 fez opção por aglutinar as competências de colheita, processo e recebimento da denúncia, bem como de julgamento do mérito à Câmara Municipal. Esta questão parece simplória, mas deve ser analisada com a devida cautela, pois essa junção de funções é o que fundamentou a manifestação de Hely Lopes Meirelles, ao afirmar que não existe impeachment em âmbito Municipal, para o autor do projeto do Decreto-Lei n.º 201/1967, a inexistência de rito prévio de recebimento da denúncia e a aglutinação de funções pela Câmara Municipal, criavam instituto novo, por ele nomeado de cassação de mandato, mas que não poderia ser denominado de impeachment.¹⁶⁷

Conforme já se mencionado, este trabalho pauta-se pela ideia de que a denominação impeachment é o processo em que uma autoridade que pratica crime de responsabilidade / infração político-administrativa é processada e julgada pelo Legislativo correspondente. Isto posto, posição diversa da adotada por Hely Lopes Meirelles, mas que se coaduna com o sentido conferido ao vocábulo pela doutrina e jurisprudência atuais.

Há que se ressaltar que esta junção de atribuições conferiu ao Poder Legislativo municipal um poder mais amplo do que o conferido aos Legislativos estadual e federal, pois além de fazer o juízo de recepção da denúncia tem ainda a função de realizar o julgamento que pode culminar na cassação do mandato do Prefeito.

Isto posto, primeiramente, é essencial delimitarmos que foi opção do Legislador conferir ao Órgão Legislativo municipal a competência para receber a denúncia, processar e

167 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. p. 49/50. Acesso em 07 de março de 2018. *In verbis*: “A cassação do mandato do prefeito por incurso em infração político-administrativa, definida no art. 4º do Decreto-Lei nº 201/67, embora deliberada por uma corporação legislativa não é impeachment, dado o seu caráter de sanção definitiva e autônoma, sem dependência ou aguardo de julgamento de qualquer outro órgão ou poder (...) Agora a sistemática é outra, não havendo razão para doutrinadores e juizes, apegados ao passado e desatentos à inovação do Decreto-lei nº 201/67, continuarem a falar em impeachment do prefeito quando a Câmara, considerando-o incurso em infração político-administrativa, aplica-lhe a sanção correspondente, cassando-lhe definitivamente o mandato.”

julgar o Prefeito Municipal e que tendo o Ordenamento Jurídico vigente recepcionado o instrumento normativo que fundamenta a cassação do Alcaide, a este Órgão deve ser conferida a autonomia de atuação que lhe dispõe o Decreto-Lei n.º 201/1967 e que a Constituição de 1988, em seus artigos 29 e 30, reforçou.

Além disso, é imprescindível reforçar-se que o objeto do presente estudo é o impeachment do Prefeito Municipal, sendo cabível salientar que também podem ser acusados da prática de infração político-administrativa, na forma do art. 4º do Decreto-Lei 201, aqueles que substituírem o Prefeito, Vice-Prefeito, Presidente da Câmara ou outro que ocupe o cargo, dentro da regular ordem sucessória municipal. Neste diapasão compete ressaltar que as figuras que ocupem o cargo de Chefe do Executivo Municipal, mas que não tenham alcançado o Poder em decorrência de eleição, não estarão sujeitos ao controle do Decreto-Lei n.º 201/1967¹⁶⁸

Tendo sido averiguadas a adequação do Decreto-Lei n.º 201/1967 à Constituição de 1988, a competência aglutinadora conferida à Câmara Municipal e o sujeito passivo, do objeto do presente estudo, pode-se dividir o impeachment do Prefeito Municipal em xxx fases, que serão separadas pontualmente para fins didáticos:

1ª fase – oferecimento de denúncia por qualquer eleitor, escrita e fundamentada sobre a prática de infração política administrativa pelo Prefeito do Município.

Aqui, em princípio, critica-se a expressão “denúncia”, pois a proximidade do termo com o instrumento de início do processo penal, em ação penal pública incondicionada, elaborada pelo Ministério Público, traz confusão terminológica com o procedimento adotado para o art. 1º do Decreto-Lei n.º 201/1967, esse sim objeto de denúncia. Por conseguinte, apesar da utilização do vocábulo “denúncia” este deve ser lido sem rigor jurídico, como sendo o meio de acusação usado pelo eleitor.

168 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. P. 48. Acesso em 07 de março de 2018. *In verbis*: “As infrações político-administrativas do prefeito são unicamente as definidas nos 10 incisos do art. 4º do Decreto-lei nº 201/67/ as quais só atingem o prefeito eleito, porque o nomeado e o interventor não têm as condições da investidura eletiva, que os tornem responsáveis perante o eleitorado, representado pela Câmara de Vereadores que os vai julgar. Daí por que o prefeito eleito sujeita-se ao controle administrativo e político da Câmara em toda a sua plenitude, ao passo que os exercentes do cargo por nomeação só se submetem ao controle meramente administrativo de seus atos, na forma das leis de administração do município. Se cometerem infrações no desempenho do cargo, ou desrespeitarem as prerrogativas da Câmara, só lhes caberá representar a quem os nomeou, solicitando a punição cabível, ou, se o fato constituir crime de ação pública, bastará comunicá-lo à autoridade policial para a abertura do inquérito, ou ao Ministério Público para o oferecimento da denúncia se os elementos incriminadores já forem suficientes.

Esta primeira fase se encontra prevista no inciso I do art. 05º do Decreto-Lei n.º 201¹⁶⁹ e possui enfoque na delimitação do acusador e na forma escrita do ato.

O acusador no caso do impeachment, pode ser qualquer eleitor, “tem-se, aqui, a satisfação do princípio da livre denunciabilidade popular, que é postulado aplicável ao processo de responsabilização político-administrativa dos agentes políticos”.¹⁷⁰ O Legislador optou por conferir ao indivíduo dotado de capacidade eleitoral ativa o poder de acusar o gestor da prática de infração político-administrativa. Mas não delimitou no texto legal ao eleitor inscrito no município em que eleito o Prefeito acusado e os Vereadores que o processarão e julgarão. “É o eleitor, não importa seja inscrito na zona eleitoral local, no Município ou fora do Município ou mesmo de outro Estado. A lei prevê: o eleitor, e não diz ser local. Apenas eleitor.”¹⁷¹ No entanto, existem autores que discordam dessa abordagem:

Respeitosamente, discordamos da opinião do mencionado autor nesse aspecto, pois entendemos que só possui legitimidade para oferecer a denúncia – que poderá culminar com a cassação do mandato do Prefeito ou Vereador – aquele eleitor que vota no município respectivo, o qual tem liberdade e poder de escolher seus representantes, tendo exatamente por isso, o poder de fiscalizar seus atos e denunciar as arbitrariedades e ilegalidades por eles cometidas. (...) Se o cidadão não tem legitimidade para participar do pleito eleitoral de determinado Município – devido ao fato de ser inscrito em seção eleitoral de Município diverso – que legitimidade terá ele para pedir a cassação de um representante do qual ele não participou da escolha?¹⁷²

Com a devida vênia aos fundamentos da autora que discorda da posição de José Nilo de Castro, mas seu entendimento não merece acolhida do Ordenamento Jurídico. Pois a legitimidade do eleitor é dada quanto à sua capacidade de participar da vida política do País, sendo que a limitação encontrada pela posição divergente encontra falhas como as dos casos

169 *In verbis*: “Art. 5º 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: I - A denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas. Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passará a Presidência ao substituto legal, para os atos do processo, e só votará se necessário para completar o *quorum* de julgamento. Será convocado o suplente do Vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão processante.” BRASIL, Legislação informatizada. Decreto-Lei n.º 201 de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília. 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm. Acesso em 07 de março de 2018.

170 CASTRO, José Nilo. Op. Cit. p.205

171 Idem.

172 SANTOS, Judite Andrade dos. Processo político-administrativo de cassação de mandatos de Prefeitos e Vereadores. Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de especialização. Escola da magistratura do Paraná, Núcleo de Curitiba. Curitiba. 2008 Disponível em <http://www.emap.com.br/conteudo/biblioteca/monografias/Judite%20Santos.pdf>. Acesso em 08 de março de 2018.

de eleitores que participaram do pleito, mas após este, trocaram de domicílio eleitoral. Ora, neste caso, o eleitor que escolheu o representante, mas não é mais eleitor daquela municipalidade no momento da oferta da acusação, isso retira dele a legitimidade?

Este trabalho se coaduna com o entendimento de José Nilo de Castro, e com o brocardo jurídico *ubi Lex non distinguit nec nos distinguere debemus*¹⁷³, pois se o legislador não distinguiu, não cabe ao intérprete fazê-lo. Isto posto, qualquer indivíduo que esteja com capacidade eleitoral ativa pode oferecer a denúncia.

Aqui evidentemente ficam excluídas Pessoas Jurídicas de direito Público ou Privado, Entidades e Órgãos públicos como OAB, Partidos Políticos, Ministério Público, Defensoria Pública¹⁷⁴, bem como exclui-se todos àqueles que estiverem com direitos políticos cassados ou suspensos, pois lhes falta requisito fundamental que é ser eleitor, ou seja, ter em plenitude a capacidade eleitoral ativa. Todavia, são incluídos àqueles a quem é conferida a faculdade do voto, como é o caso dos maiores de 16 (dezesseis) e menores de 18 (dezoito) anos e daqueles com mais de 70 (setenta) anos de idade. Em sentido semelhante é a posição adotada por Wolgran Junqueira Ferreira, para quem: “Assim, os inalistáveis, os inalistados, bem como os partidos políticos, entidades de classe, ou qualquer outra pessoa jurídica não tem qualidades para propor o *impeachment* do Prefeito.”¹⁷⁵

Nesta senda, há, ainda, que ser apresentados os óbices criados aos Parlamentares que funcionarem como acusadores, sendo bastante claro o texto normativo em impedir que o Vereador que ofertou a denúncia participe da Comissão Processante e das votações de recebimento e julgamento do Processo. Ele poderá atuar em todas as fases da acusação, mas para a composição do quórum de recebimento da denúncia e julgamento do mérito deverá ser convocado o suplente, que apesar de votar não pode fazer parte da Comissão Processante. O Presidente da Câmara de Vereadores também poderá servir como denunciante, mas deverá se retirar da Presidência em todos os atos que sejam dirigidos ao recebimento, processo e julgamento de Cassação do Prefeito.

Caso o oferecedor da denúncia seja o Presidente do Legislativo, ele deverá transferir a Presidência para o seu substituto legal em todos os atos que forem referentes ao processo de

173 FREITAS, Vladimir Passos de. Os pouco conhecidos e lembrados brocardos jurídicos. Revista Consultor Jurídico, 24 de março de 2013. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2013-mar-24/segunda-leitura-conhecidos-lembrados-brocardos-juridicos#author>. Acesso em 08 de março de 2018.

174 CASTRO, José Nilo. Op. Cit. p. 205.

175 FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores comentários – legislação - jurisprudência**. 3ª ed. ver. e ampl. EDIPRO – Edições profissionais Ltda. São Paulo. 1992. p. 144.

impeachment. Aqui, no entanto, é preciso se tomar cuidado com o trecho: “e só votará se necessário para completar o quórum de julgamento.” Esta sentença deve ser aplicada ao Presidente do Legislativo, mas não para o caso em que o Presidente for o denunciante, pois neste caso se está diante de impedimento em que “a razão é óbvia: se o Vereador tem interesse real no assunto tanto que fez a denúncia, é absolutamente suspeito para votar ou para integrar a Comissão processante.”¹⁷⁶ Por consequência, o Presidente da Câmara Municipal somente pode votar quando for para completar o quórum de recebimento e julgamento, exceto quando for ele o denunciante, caso em que não poderá votar. Nas palavras de Tito Costa:

Com efeito, se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar e de integrar Comissão Processante. Seu voto será substituído pelo do suplente convocado. Se, no entanto, o denunciante for o Presidente da Câmara, transferirá a presidência para seu substituto, para a prática dos atos do processo, mas poderá votar para completar o *quórum* de julgamento. Será, nessa hipótese, acusador e julgador, ao mesmo tempo, o que não se concebe, por isso que se trata de posições conflitantes. Entendemos que a garantia constitucional da ampla defesa envolve, necessariamente, o direito a uma consideração motivada e ponderada acerca dos argumentos expendidos pelo acusado, em sua defesa, e em seu favor. Ora, essa consideração relativamente à defesa será absolutamente impossível se o julgador for denunciante. Sua posição acusadora coloca-o em lugar de parte contrária, de titular de uma pretensão oposta à do denunciado: a pretensão punitiva. E o procedimento do art. 5º visa, justamente, a compor um conflito de interesse que se qualifica por uma pretensão punitiva resistida pelo acusado.¹⁷⁷

Por fim, quanto à primeira fase é preciso que seja dada atenção a forma da denúncia, pois esta deve ser elaborada por escrito, deve estar corroborada por evidências que subsidiem a acusação e deve individualizar as condutas tipificadoras de infrações político-administrativa, em suma o parâmetro a ser seguido é o do art. 41 do Código de Processo Penal, como meio de se possibilitar ao acusado o conhecimento amplo do que lhe é imputado e simultaneamente a formulação de defesa, obedecendo-se assim o corolário Constitucional da ampla defesa e do contraditório.¹⁷⁸

Outra questão de discussão necessária é a retratação do denunciante, que, por motivos, ainda que desconhecidos, lícitos ou ilícitos, resolve se retratar da acusação ofertada contra o Prefeito do Município. Neste diapasão, afigura-se fundamental observar que após o recebimento da denúncia pelo Plenário não existe a possibilidade de retratação, no entanto, questão que vem a mente é do eleitor que oferta a denúncia e momento seguinte resolve retirá-la, quando a sessão para a votação do recebimento, ainda nem foi convocada pelo Presidente da Câmara, pergunta-se: é possível a retratação da denúncia antes do recebimento

176 ROSA, Paulo Sérgio Mascarenhas. Improbidade Administrativa e Crime de Responsabilidade de Prefeito. Leme, SP. Editora de Direito. 1999. p.92

177 COSTA, Tito. Op. Cit. p. 247 e 248.

178 LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. Op. Cit. p. 415.

pelo Plenário? Aqui, novamente deve se ter em mente que o Legislativo Municipal como Colegiado, deve observar suas manifestações pelo Plenário, sendo que, em havendo somente um subscritor da denúncia, o pedido de retratação será submetido ao Plenário, para que por maioria simples aceitem ou rejeitem a retratação. No caso de haver mais de um subscritor e somente um deles almejar a retratação, segue-se o rito normalmente, mantendo-se como acusadores somente os demais subscritores.¹⁷⁹

Assevera-se, por fim, que a ausência de observância de quaisquer dos requisitos formais aqui apresentados, gera a nulidade da denúncia e por consequência de todo o processo.

2ª fase – recebimento da denúncia:

O procedimento para recebimento da denúncia está estampado na primeira parte do inciso II, do art. 5º do Decreto-Lei n.º 201/1967,¹⁸⁰ em que o Presidente da Câmara tem o dever, exerce ato vinculado, de submeter a denúncia a apreciação do Plenário. “Não possui o Presidente da Câmara, no particular, a faculdade de submeter a denúncia à Câmara, mas é obrigado qualquer que seja a denúncia, correta ou incorreta, sob o ponto de vista formal.”¹⁸¹ Aqui vale ressaltar a posição de José Rubens Costa sobre o procedimento de recepção:

Sem embargo, apresentada a denúncia, o Presidente da Câmara deverá, antes de submeter a matéria a votação, assegurar a audição do denunciado, Prefeito ou Vereador, para que possa manifestar-se sobre os aspectos técnicos, regularidade da denúncia e fatos apontados. De observar que o processo de cassação uma vez iniciado causa disfunção nas atividades de governo e provoca abalos morais. O exercício da prévia defesa corporifica atendimento do princípio constitucional do devido processo legal, com o amplo direito de defesa (art. 5º, LIII, LIV e LV, CF).¹⁸²

Em que pese o entendimento do autor referenciado, e com o devido respeito ao seu entendimento, este trabalho discorda da posição adotada, haja vista que tal entender culmina em criação de fase inexistente no rito procedimental de processo e julgamento do impeachment municipal. Não obstante, verifica-se que a aferição de irregularidades na denúncia deve ser feita no momento do recebimento pelo Plenário do Poder Legislativo local, em que a despeito de previsão expressa no Decreto-Lei 201, podem os Parlamentares questionar irregularidades na Denúncia que deverão ser igualmente postas em votação pelo

179 CASTRO, José Nilo de. Op. Cit. p.213.

180 *In verbis*: “[...] II - De posse da denúncia, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, determinará sua leitura e consultará a Câmara sobre o seu recebimento. Decidido o recebimento, pelo voto da maioria dos presentes, [...]” BRASIL, Decreto-Lei n.º 201 de 27 de fevereiro de 1967. Op. Cit. Acesso em 07 de março de 2018.

181 CASTRO, José Nilo de. Op. Cit. p. 206

182 COSTA, José Rubens. Op. Cit. p. 20.

Presidente. O Juízo aqui é singular de recepção ou não da acusação, mas deve proporcionar o questionamento dos Edis quanto à existência de irregularidades que possam gerar a inépcia da peça acusatória, para ao final do debate e da solução das questões de ordem por votação em Plenário, seja aí possível a votação do recebimento.

Nesta fase, é vital a observância do disposto no referido inciso II, quanto ao quórum. Isso porque a redação do dispositivo traz como quórum o de maioria simples, ou seja, maioria daqueles presentes, o que é questionado por parte da doutrina por desrespeitar o princípio da simetria e o disposto no art. 86 da Carta Constitucional de 1988.¹⁸³ A doutrina se divide neste sentido, conforme se vê dos ensinamentos de José Nilo de Castro para quem:

Esses princípios constitucionais embasam a compreensão de que a hipótese de um Governador se submeter a um processo político-administrativo, culminando-lhe a perda do mandato, reivindica poderosa e imperativamente as mesmas garantias que a Carta Magna confere ao Presidente da República em situação similar. Daí, no que concerne ao Prefeito, em respeito ao princípio da simetria com o centro, revelar-se-ia contrário a esses princípios e, notadamente, ao da separação de poderes, submeter o Prefeito a constrangimentos com *quórum* inferior a 2/3 (dois terços). O modelo federal se impõe compulsoriamente aos Estados e também aos Municípios.

Não se coadunam com tal entendimento Hely Lopes Meirelles e Altamiro de Araújo Lima Filho para quem o Ordenamento Jurídico não derogou o quórum do art. 5º, II, sendo caso de mero recebimento da denúncia, em suas palavras:

Lembramos, aqui, tratar-se, apenas de simples recebimento do ato acusatório, e não de julgamento da acusação formulada contra o burgomestre, o que justifica a sumariiedade do acatamento inicial pela maioria simples dos presentes e, afinal, em perfeita consonância com o mandamento. Atente-se, ademais, que a exigir-se decisão por maioria qualificada ou absoluta seriam mais fáceis as manobras políticas espúrias visando o não recebimento denunciatório e impossibilitando as investigações permitidoras do esclarecimento da verdade.¹⁸⁴

Com a devida vênia ao entendimento de José Nilo de Castro, mas este não pode prosperar. É fundamental que nesta questão seja observado que o procedimento de destituição do Prefeito municipal se diferencia diametralmente do processo de impeachment estadual e federal, isso porque a exigência de quórum qualificado vem acompanhada do efeito de afastamento provisório, afastamento este que não existe no processo de cassação do Prefeito Municipal. Isto posto, a redação do inciso II, do artigo 5º do Decreto-Lei 201, se utiliza do termo “consulta”, ou seja, o recebimento da denúncia, ainda que seja fundamental a

183 *In verbis*: “Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.” BRASIL, Legislação informatizada. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm. Acesso em 08 de março de 2018.

184 LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. Op. Cit. p. 416.

manifestação do Plenário do Legislativo local é feita pelo Presidente, sendo a consulta, requisito formal essencial para que o recebimento ocorra.

O argumento de que o quórum qualificado para o recebimento da denúncia deve ser observado, como corolário do princípio da simetria e do disposto nos arts. 5º, LIV, e 86, da Lei Maior de 1988 é utilizado sem a devida aplicação técnica, isso porque a mudança do texto Constitucional quanto ao quórum para o recebimento da denúncia se deu no procedimento do impeachment instaurado em âmbito federal e estadual, o que já se apontou é diferente do aplicado em âmbito municipal.

Tem-se reiterado, ao longo deste trabalho a necessidade de leitura do Decreto-Lei n.º 201/1967 a luz da Constituição vigente e não em seus próprios fundamentos, haja vista ser norma oriunda de tempos obscuros de autoritarismo fundada em ato institucional e não em disposição Constitucional. No entanto, constata-se, com certa clareza, que o recebimento por maioria simples foi opção do Legislador para que o processo transcorresse, observando-se que no caso municipal o Prefeito não é afastado de suas funções enquanto em transcurso o processo de impeachment, sendo a destituição provisória efeito primordial que fundamenta a necessidade de quórum qualificado, dada a magnitude da afetação ao sistema democrático do afastamento, ainda que provisório do Presidente.

Insta ressaltar que para muitos doutrinadores a fase de denúncia até o desligamento provisório do Chefe do executivo é o que realmente pode ser nomeado de impeachment, e como já salientado anteriormente, o autor do projeto do Decreto-Lei nº 201/1967, afirma que ao criar o instituto de cassação não repetiu o impeachment, mas conferiu à Câmara Municipal o processo e julgamento do Prefeito Municipal. Independente da definição, verifica-se que inexigibilidade do quórum qualificado é decorrente dos efeitos da medida, justamente por isso, a simetria não pode ser utilizada como argumento, haja vista que os procedimentos de impeachment não são simétricos no recebimento da denúncia.

Nesta senda, é vital mencionar que o entendimento pela aplicação do princípio da simetria ao quórum de recebimento da denúncia geraria a necessidade de observância de simetria quanto aos demais procedimentos e efeitos deste recebimento, ou seja, caso se entenda que o princípio da simetria é imprescindível de ser aplicado, devendo o legislativo observar o quórum qualificado de 2/3 (dois terços) de seus membros para que a denúncia seja recebida, o efeito de afastamento do Chefe do Poder Executivo deve estar plasmado nesta mesma aplicação principiológica. Por conseguinte, em virtude de este trabalho se pautar pela

observância do texto normativo, a luz da constituição, mas conforme sua elaboração, verifica-se translúcido que o legislador quis um processo sumário para a cassação do mandato do Prefeito, em que o recebimento da denúncia deve-se dar por maioria simples e a autoridade deve ser mantida em seu cargo até a decisão final no Processo.

Em consonância, a jurisprudência vem se firmando pela necessidade de observância do quórum de 2/3 (dois terços)¹⁸⁵ apesar da grande divergência, ainda existente, entre os estudiosos sobre o assunto, no entanto, em sentido oposto, a mesma jurisprudência vem se consolidando pela não observância da possibilidade de afastamento provisório, diante da inexistência de previsão do texto quanto a este efeito.¹⁸⁶ Neste ponto vale menção ao voto do Relator de Representação por inconstitucionalidade do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que sintetiza:

Relevante ressaltar que o Decreto Lei 201/67 prevê, tão somente, o afastamento definitivo do cargo do denunciado que for declarado pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara, em curso de qualquer das infrações especificadas na denúncia, após concluída a defesa. Portanto, se o art. 5º do Decreto Lei 201/67 não veicula previsão de afastamento liminar do cargo por ocasião do recebimento da denúncia, em processo de cassação do mandato de Prefeito e Vice-Prefeito, evidencia-se que a Emenda nº 001/2013 contraria a orientação consolidada na Súmula 722/STF, hoje prevalecente na jurisprudência daquela Suprema Corte, conduzindo ao reconhecimento de que não assiste ao Município, mediante regramento normativo próprio, competência para definir tanto os crimes de responsabilidade (ainda que sob a denominação de infrações administrativas ou político-administrativas) quanto o respectivo procedimento ritual. (grifo nosso)¹⁸⁷

185 Veja-se: BRASIL, TJPR - 4ª C.Cível - AI - 1322556-8 - Antonina - Rel.: Guido Döbeli - Unânime - - J. 30.06.2015; MS nº 1.0000.06.443374-1/000, da 5ª Câm. Cível do TJMG, rel.ª Des.ª Maria Elza, j. 07.08.2008 - Destaque acrescido; Apelação e Reexame Necessário Nº 70001226166, Primeira Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Honório Gonçalves da Silva Neto, Julgado em 21/12/2000. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=RECEBIMENTO+DA+DEN%C3%9ANCIA+PELO+VOTO+DA+MAIORIA+simples+DOS+VEREADORES+PRESENTES&idtopico=T10000010&idtopico=T10000388&idtopico=T10000389&idtopico=T10000404&idtopico=T10000403&idtopico=T10000769&idtopico=T10000344&idtopico=T10000737&idtopico=T10000391&idtopico=T10000392&idtopico=T10000393&idtopico=T10000394&idtopico=T10000395&idtopico=T10001803&idtopico=T10000407&idtopico=T10000396&idtopico=T10000405&idtopico=T10000406&idtopico=T10000397&idtopico=T10000390&idtopico=T10000398&idtopico=T10000951&idtopico=T10000399&idtopico=T10000359&idtopico=T10000400&idtopico=T10000827&idtopico=T10000401&idtopico=T10000402>. Acesso em 08 de março de 2018.

186 Veja-se: BRASIL, TJ-RO - 2ª Câmara Especial - AGR 0002250-32.2014.8.22.0000 - Origem: 00045124620148220002 Ariquemes/RO (1ª Vara Cível) Relator: Juiz Ilisir Bueno Rodrigues (em substituição ao Desembargador Walter Waltenberg Silva Junior). Unânime. J. 29/07/2014. Disponível em <https://www.tjro.jus.br/apsg/pages/DocumentoInteiroTeor.xhtml>. Acesso em 10 de março de 2018.

187 Veja-se: BRASIL, TJ-RJ. ÓRGÃO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO de Inconstitucionalidade nº 0026530-85.2013.8.19.0000. Rel. Des. Sidney Hartung Buarque. Julgamento em 05 de agosto de 2013. Disponível em https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TJ-RJ/attachments/TJ-RJ_ADI_00265308520138190000_f9dd6.pdf?Signature=DanMUpK%2FefLqrOK8g6a3POaf6QE%3D&Expires=1520695230&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=a42c8dd0e613b9c9db172c5b1bee1a58. Acesso em 10 de março de 2018.

O trecho colacionado anteriormente, reflete o posicionamento de diversos tribunais brasileiros, que insistem em exigir quórum qualificado e simultaneamente não admitir o afastamento provisório. Este trabalho diverge desta posição jurisprudencial, por refletir, entendimento desprovido de técnica, aplicando-se o princípio da simetria para um caso e no outro deixando-se este de lado. Tal posicionamento reflete somente a maior necessidade do Poder Judiciário em exercer o controle sobre o procedimento aos seus moldes, o que, além de retirar a autonomia conferida aos Municípios e seus Poderes Legislativos, enfraquece o liame de harmonia fundamental entre os Poderes. Neste sentido:

O tema assume relevo porque o princípio da simetria tem sido um perigosíssimo instrumento de retórica, invocado como argumento para que o Supremo Tribunal Federal – STF mutile as constituições estaduais e leis orgânicas, fulminando-as de inconstitucionalidade. Na sua forma pura, o princípio da simetria é um importante mecanismo de preservação do pacto federativo; desvirtuado, converte-se em uma arma letal apontada contra a federação. Portanto, urge descortinar esse obscuro princípio, tão caro à democracia, à separação dos poderes e à segurança jurídica.¹⁸⁸

Portanto, este estudo constata que o recebimento da denúncia no caso do impeachment do Alcaide deve ser feito conforme disposto no Decreto-Lei 201, ou seja, por maioria simples, sendo, por consequência inaplicável o instituto do afastamento provisório, por ser procedimento sumário de instauração, em que não se oportuniza defesa ao acusado e que não tem como consequência o desligamento provisório do cargo. Assim sendo, é de vital importância que se deixe firmado que o posicionamento deste trabalho não se coaduna com o que vem interpretando a jurisprudência na aplicação do princípio da simetria, mas que a despeito disso, transparece a diferença entre os institutos consubstanciados pela Lei n.º 1.079/50 e Decreto-Lei 201/67.

Para além do posicionamento acerca da interpretação do dispositivo, tem-se que ao Judiciário é vital a atuação em consonância com a aplicação do princípio da simetria. Isto posto, quando pretender exigir do legislativo o quórum de 2/3 [dois terços], deve obediência ao corolário principiológico e possibilitar o afastamento provisório, evidentemente resguardando-se os mesmos requisitos de Ampla Defesa e contraditório que são tutelados no recebimento da denúncia por prática de infração político administrativa em âmbito estadual e federal.

Impende salientar que o Decreto-Lei 201 não exige que o voto em recebimento de denúncia ocorra de forma nominal, podendo a votação ser por meio simbólico, desde que

188 FONTELES, Samuel Sales. O princípio da simetria no federalismo brasileiro e a sua conformação constitucional. Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Brasília, v. 40, n. 2, p. 119 - 140, jul./dez., 2015. Disponível em <http://revista.pg.df.gov.br/index.php/RJPGDF/article/viewFile/291/218>. Acesso em 21 de março de 2018.

obedecido o devido processo legal e as normas Regimentais ou de Lei Orgânica, quanto à forma de votação do recebimento da denúncia no processo de impeachment do prefeito municipal. Aqui não se pode determinar a nulidade do processo se a votação se der por meio diverso do nominal, isso porque o texto do Decreto-Lei 201 não impõe forma expressa para esta fase, não havendo incompatibilidade com o texto constitucional e nem sendo previsão que retira do acusado o devido processo legal, como é o recebimento da denúncia por maioria simples.

3ª Fase – Formação da Comissão processante

Após o recebimento da denúncia, deverá na mesma sessão ser realizado sorteio para a composição dos membros da Comissão Processante, em número de três, conforme disposto no inciso II, parte final, do art. 5º do Decreto-Lei n.º 201/1967.¹⁸⁹

Outrossim, deve ser observada a representação partidária¹⁹⁰ e os impedimentos mencionados anteriormente, não podendo fazer parte da Comissão Processante, o Vereador ou Presidente da Câmara que tiverem ofertado a denúncia, nem os seus eventuais suplentes.

Nesta senda importa ressaltar que a jurisprudência não têm permitido ao Presidente da Câmara votar pelo recebimento e cassação, bem como participar como Presidente da Comissão Processante, ou mesmo seu membro, quando, na linha sucessória do Prefeito, não houver mais o vice-prefeito, por exemplo em caso de falecimento, ou cassação de direitos políticos desse, caso em que o próximo na ordem sucessória, cassado o Alcaide, seria o Presidente do Legislativo, o que evidencia o interesse deste no processo e que culmina em impor ao processo vício por imoralidade.¹⁹¹

189 *In verbis*: “[...] na mesma sessão será constituída a Comissão processante, com três Vereadores sorteados entre os desimpedidos, os quais elegerão, desde logo, o Presidente e o Relator.” Op. Cit.

190 CASTRO, José Nilo. Op. Cit. p. 207.

191 Veja-se: BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança Nº 20.987 - AM [2005/0192184-0]. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques. J. 19/11/2009. DJe 27/11/2009. Disponível em <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6237633/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-20987-am-2005-0192184-0-stj>. Acesso em 10 de março de 2018. Ementa *In verbis*: CONSTITUCIONAL. PREFEITO. CASSAÇÃO. INTEGRANTE DA COMISSÃO IMPEDIDO. VOTO DETERMINANTE. DEVIDO PROCESSO LEGAL, LEGALIDADE E MORALIDADE COMPROMETIDOS. 1. O documento de fls. 91/95 demonstra que o Presidente da Câmara, Sr. Aurimar Terço Oliveira, integrou a formação do quorum exigido por lei para o impeachment do recorrente. 2. Ocorre que, como sustentado por esta Turma quando do deferimento da liminar na MC 8.571/AM em sede de agravo regimental - que buscava atribuir efeito suspensivo ao presente recurso ordinário -, era evidente a impossibilidade de permitir sua participação no procedimento, haja vista tratar-se de interessado no afastamento do recorrente do cargo de Prefeito. 3. A participação do Presidente da Câmara foi sobremaneira determinante que, se afastada, não teria sido atingido o quorum qualificado exigido (pela Constituição da República, por simetria) para a cassação. 4. Evidente, portanto, a violação aos princípios constitucionais do devido processo legal, da legalidade e da moralidade. 5. Recurso ordinário em mandado de segurança provido.

Por fim, quanto à Comissão Processante, não é demasiado esclarecer que na mesma sessão em que for realizado o recebimento da denúncia e sorteados os membros da Comissão, aqueles três que forem os componentes deverão, entre si, eleger o Presidente e o Relator do Processo.

4ª Fase – Instrução do processo

A instrução do processo está prevista nos incisos III e IV do art. 5º do Decreto-Lei n.º 201/1967.¹⁹² Nesta fase será oportunizado o conhecimento do processo pelo Prefeito Municipal, em rito delimitado no texto normativo.

Primeiramente, a Comissão terá o prazo de até 05 (cinco) dias para comunicar ao Prefeito da denúncia que lhe fora atribuída, com a apresentação de todos os documentos que instruírem a peça acusatória. Nesta senda, a despeito de previsão expressa neste sentido, tem-se que a notificação deve ser feita pessoalmente. Outrossim, caso o Prefeito se encontre fora do município, deverá ser intimado por Edital publicado em órgão oficial, com intervalo mínimo de 03 (três) dias entre a primeira e a segunda publicação. O Alcaide deve ser notificado para apresentar defesa prévia no prazo de 10 (dez) dias [este prazo é peremptório, havendo a sua inobservância a Comissão Processante está autorizada a dar continuidade aos atos processuais], em que apresentará a matéria de defesa, apresentará evidências que já tiver em mãos, indicará provas que pretende produzir e arrole testemunhas, em número máximo de 10 (dez).

Em sendo assim, como se dá a contagem destes prazos? A lei determina os prazos para a prática dos atos, mas define, também, prazo máximo para a conclusão de todo o Processo, até porque não se pode permitir manter o Município em situação de instabilidade institucional por período alongado.

192 *In verbis*: “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.

IV - O denunciado deverá ser intimado de todos os atos do processo, pessoalmente, ou na pessoa de seu procurador, com a antecedência, pelo menos, de vinte e quatro horas, sendo lhe permitido assistir as diligências e audiências, bem como formular perguntas e reperfis às testemunhas e requerer o que for de interesse da defesa. [...]” Op. Cit.

A doutrina tem fixado que a contagem deste prazo deve se dar em conformidade com as previsões do Código de Processo Civil, por ser este instrumento regulador de prazos processuais em geral no Ordenamento Jurídico brasileiro. Neste sentido é a lição de Tito Costa, para quem:

Para a contagem desse prazo aplicam-se a nosso ver, as regras do Código de Processo Civil. Como estão fixados na lei os diversos prazos para a realização de atos do processo de cassação, eles serão sempre contínuos, não se interrompendo nos feriados (CPC, art. 178). Para conta-los, exclui-se o dia do começo e inclui-se o do vencimento. Se o dia do vencimento cair em domingo ou feriado, o prazo será prorrogado até o primeiro dia útil (CPC, art. 184). Sua contagem, segundo a lei processual civil, aplicada aqui subsidiariamente, deve começar, quando a notificação tiver sido pessoal, da data da sua juntada ao processo.¹⁹³

A utilização do CPC para elucidar a contagem dos prazos não significa que tal norma tem aplicabilidade subsidiária do processo de destituição, no entanto, como processo com natureza político-administrativa, tem-se que a forma processual civil de contagem de prazo se associa diretamente aos ditames do Decreto-lei n.º 201/67. Em sentido semelhante é a posição de Wolgran Junqueira Ferreira:

A contagem do prazo deve ser feita , seguindo-se a norma do Código de Processo Civil que estabelece a exclusão do dia do começo e a inclusão do dia do vencimento. Segue-se a regra *dies a quo non computatur, dies ad quem computatur in termino*. Quando o último dia para defesa cair em feriado, considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil, assim como o prazo somente começa a correr do primeiro dia útil após a notificação e, em caso de calamidade pública, devidamente comprovada, o prazo pode ser estendido, ficando atento o Presidente da Comissão processante ao princípio da ampla defesa que, não pode ser, de forma alguma, coactado.¹⁹⁴

Com a edição da Lei n.º 13.105 de 16 de março de 2015, em seu art. 219, os prazos firmados pela lei e por juiz em dias, deverão ser contados em dias úteis.¹⁹⁵ Resta saber se esta contagem de prazos se aplicaria ao processo de impeachment municipal.

Com a devida vênia àqueles que verificam que a contagem dos prazos processuais no Decreto-Lei n.º 201/1967 se dá em dias corridos, a forma estabelecida com a edição do vigente Código de Processo Civil privilegia a instrumentalização do processo e a maior amplitude de tempo para a manifestação do acusado em defesa. Assim sendo, verifica-se claro que o legislador não buscou modificar somente as contagens de prazo para os processos regulados pelo Código de Processo Civil, mas também àqueles que tenham que ser inseridos no Ordenamento Jurídico atual, devendo-se assim que ser adequada a forma de contagem de

193 COSTA, Tito. Op. Cit. 1998. p. 254.

194 FERREIRA, Wolgran Junqueira. Op. Cit. p. 147.

195 *In verbis*: Art. 219. Na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis. Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se somente aos prazos processuais. BRASIL, Legislação informatizada. Lei n.º 13.105 de 16 de março de 2015. Brasília. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em 12 de março de 2018.

prazo do Decreto-Lei n.º 201/1967, passando-se este a ser adequado a nova forma inaugurada pelo CPC/2015. Entretanto, nesta senda, é de menção essencial, que o prazo máximo de 90 (noventa) dias para a conclusão do processo tem natureza material, sendo prazo decadencial¹⁹⁶ improrrogável, que não teve a forma de contagem alterada pela edição do CPC/2015.

Antes da análise dos demais procedimentos, é de vital importância ressaltar que, após a sua notificação para apresentação de Defesa Prévia, o Prefeito Municipal deverá ser notificado, pessoalmente ou por meio de procurador constituído, de todos os atos praticados no processo, com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas. A ausência do acusado a qualquer ato do processo fere o princípio do contraditório e da ampla defesa e tem como corolário a anulação do ato praticado. É importante ressaltar, que não se verifica a nulidade do processo, caso este seja convalidado com a inexistência do ato por inobservância da devida intimação, realizado novo ato com a devida e regular intimação do acusado [desconsiderando e desentranhando as peças do ato antigo] ou mesmo que o denunciado ou seu procurador se faça presente no ato para o qual fora intimado.

Apresentada a Defesa Prévia, a Comissão Processante terá o prazo de até 05 (cinco) dias para emitir parecer pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia. No caso de Parecer pelo prosseguimento, designará imediatamente o início da instrução e realizará os atos, diligências, oitiva de testemunhas, colheita do depoimento do acusado e demais atos que visarão embasar o Parecer Final da Comissão.

Nesta senda, questiona-se: a não apresentação da Defesa prévia gera revelia, com conseqüente presunção de veracidade? O Decreto-lei n.º 201/1967 não faz referência expressa a conseqüências da não apresentação de defesa prévia, do não protesto por produção de provas, do não arrolar de testemunhas ou ausência de qualquer ato de defesa, ainda que regularmente intimado. Neste caso, não se pode presumir a aplicação do Código de Processo Civil ou Código de Processo penal como normas subsidiárias, o Legislador não optou pela utilização de tais termos, aqui no entanto, a revelia pode ser analisado como corolário do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, isso porque a comissão processante, que intimar o denunciado regularmente e não observar nenhuma defesa, deve se posicionar pela revelia [ausência de defesa], mas sem que fossem produzidos os efeitos da

196 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 45955-MG. Relator Min. Og Fernandes. J. 07/04/2015. DJe. 15/04/2015. Disponível em http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22OG+FERNANDES%22%29.min.&processo=45955&&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true. Acesso em 12 de março de 2018.

presunção de veracidade, sendo cauteloso, como forma de resguardo à defesa do denunciado que seja nomeado defensor dativo para aqueles atos. Em sentido semelhante observa-se a lição de Tito Costa:

A lei não se refere à *revelia* do acusado, ou seja, nada diz sobre como proceder em caso de, notificado regularmente, ele não apresentar defesa prévia, não protestar por produção de provas, não arrolar testemunhas. Um dos efeitos da revelia é reputarem-se verdadeiros os fatos alegados na denúncia, mas o acusado pode comparecer no processo, em qualquer fase, recebendo-o no estado em que se encontrar. Será aconselhável, em caso de revelia, que o presidente da comissão processante nomeie um defensor dativo para o denunciado, evitando-se, com tal providência, uma passível alegação futura de nulidade do procedimento.¹⁹⁷

Isto posto, a comissão processante deve fazer constar evidência da devida intimação, atestada a regularidade da notificação e não apresentada defesa, meios de prova ou manifestado o contraditório, a comissão processante deve decretar a revelia, sem a presunção de veracidade dos fatos alegados, nomeando, assim, defensor dativo independente que deverá ofertar a defesa em nome do Prefeito acusado.

Em que pese a digressão relativa à revelia do denunciado, elemento, diga-se, de vital análise, tem-se que em caso do parecer ser emitido com manifestação pelo arquivamento da denúncia, o Plenário deverá ser consultado do parecer, caso em que, a votação deve-se dar por maioria simples. Em sentido oposto, se for votado pelo prosseguimento da denúncia, a Comissão processante deverá colher fundamentos para embasar seu parecer final.

Nesta senda cabe exame mais aprofundado dos casos em que o Plenário decida pelo arquivamento [a confirmação do arquivamento exige somente quórum de maioria dos presentes, isso porquê trata-se de ato confirmatório do parecer da comissão, sendo corolário da garantia da ampla defesa e do primado da ausência da presunção de inocência], ficando encerrado o processo.¹⁹⁸

Vale ressaltar os termos debatidos anteriormente neste trabalho quanto ao quórum de recebimento da denúncia para o caso de votação em Plenário do parecer pelo arquivamento da denúncia em face do Prefeito. Aqui subsistem os argumentos aduzidos neste trabalho que embasam o quórum de maioria simples, no entanto, valendo salientar que para este caso, à exigência de quórum qualificado para o recebimento da denúncia teria como efeito lógico a exigência deste mesmo quórum para a oposição ao parecer pelo arquivamento da denúncia, sendo este o entendimento de parcela da doutrina.

197 COSTA, Tito. Op. Cit. p. 255.

198 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. 2008. p. 718.

Portanto, quando da emissão de parecer preliminar pelo prosseguimento do processo, a comissão não necessita de submeter a matéria ao Plenário, haja vista este já haver recebido a denúncia em momento anterior, no entanto, no caso de o parecer ter se dado no sentido de arquivamento da denúncia, o Plenário deverá ser consultado, podendo se opor ao parecer da comissão processante, caso em que determinará o prosseguimento, bastando para tanto o quórum de maioria simples.

Quanto ao quórum para o prosseguimento da denúncia, a despeito do parecer por seu arquivamento, retoma-se o debate acerca do recebimento da denúncia, pois a derrubada do parecer da comissão processante que opinou por seu arquivamento, equivaleria ao ato de recebimento da denúncia, o que, conforme já elucubrado no presente estudo, deve ser dado por maioria simples, em decorrência da expressa redação do Decreto-lei 201, mas que vem encontrando oposição em parcela da doutrina e grande adesão na jurisprudência, que entendem ser necessário a obediência ao quórum qualificado de 2/3 (dois terços), por se ter o dever de obediência ao disposto no art. 86 da Constituição de 1988 em decorrência do princípio da simetria.¹⁹⁹

Ainda com referência à manifestação da Comissão processante em parecer, mas referindo-se ao dever de fundamentar o parecer, são fundamentais as lições de Tito Costa:

Importante destacar que o *parecer* da comissão processante deve ser fundamentado, sob pena de, não o sendo, comprometer a validade de todo o processo. Em verdade, parecer há de conter, sempre, a opinião fundamentada de quem o emite, pois que ele pressupõe o fruto de um juízo, acerca de elementos objetivos, submetidos à apreciação de seu subscritor (ou subscritores, no caso da comissão processante).²⁰⁰

O autor prossegue e afirma:

A fundamentação das decisões judiciais dos órgãos do Poder Judiciário, sob pena de nulidade, é exigência expressa da Constituição (art. 93, IX). Ora, no processo cassatório de mandato municipal, que tem natureza parajudicial, também se faz indispensável a fundamentação do parecer da comissão processante, tanto no sentido de prosseguir o processo quanto na proposição de seu arquivamento. Só assim estará configurada a plena garantia constitucional da ampla defesa e de contraditório para o acusado.²⁰¹

Constata-se, isto posto, que o dever de fundamentação é de obediência vinculada aos ditames do devido processo legal e seus corolários da ampla defesa e contraditório. Assim, as manifestações da Comissão processante em Parecer sempre devem se dar de forma fundamentada, sob pena de cerceamento do direito de defesa e decretação de nulidade do

199 Nas palavras do autor: O parecer da comissão sobre o arquivamento do processo deve ser submetido à aprovação do plenário. O texto legal não se refere *quórum* para essa votação, mas ele tem de ser o qualificado, por maioria de dois terços, a fim de guardar-se a similaridade das formas, para o indispensável equilíbrio do processo. COSTA, Tito. Op. Cit. 1998 p. 255 e 256.

200 Ibid. p. 256.

201 Ibid. p. 257.

processo pelo Poder Judiciário. “A necessidade de parecer fundamentado é imposição constitucional. Decorre dos princípios gerais eleitos na Carta Federal e da interpretação da sistemática desta, como dos arts. 37, *caput* e 93, IX.”²⁰²

Em continuidade a caminhada procedimental rumo a instrução do processo de impeachment municipal, após a manifestação pelo prosseguimento da denúncia, momento em que todos os meios de prova serão devidamente colhidos pela comissão, tem-se o encaminhamento ao Plenário para deliberação, cabendo ao Presidente da Comissão a análise dos requerimentos de provas a serem produzidas e a condução da instrução, que deverá se dar de forma imparcial, “deferindo o que for de direito e indeferindo provas, diligências ou perguntas desarrazoadas, tumultuárias ou impertinentes, mas sem cercear a defesa, para que não vicie o processo de nulidade, que poderá ser declarada pelo judiciário.”²⁰³

Nesta trilha constata-se que o Presidente da Comissão exerce papel vital, pois a ele compete a condução, o deferimento ou indeferimento da produção de provas, devendo suas decisões e manifestações se pautarem “pelos princípios da legalidade objetiva, da oficialidade, da verdade material, da garantia da ampla defesa e do formalismo procedimental, moderado, [...]”²⁰⁴, assim sendo, todas as suas decisões devem ser devidamente fundamentadas.

Neste sentido, importante ressaltar que as ações judiciais propostas devem ser protocolizadas em face da Câmara Municipal, por ato praticado pelo Presidente da Comissão, pois, a despeito de ter sido ele a autoridade que coibiu o direito, alegado, líquido e certo, o polo passivo deve estar preenchido pelo Órgão Legislativo Municipal, no entanto, quem em regra se manifesta em representação ao Legislativo local é seu Presidente ou a sua Mesa Diretora, no caso da atuação do Presidente da Comissão, figurará como representante do Legislativo o Presidente da Comissão Processante, sendo ele o responsável pela prestação de informações como representante do Legislativo naquela demanda judicial. Diverge deste posicionamento José Nilo de Castro, para quem “o Presidente da Comissão processante, em nome da Comissão é que será o impetrado no *mandamus*, porque a Comissão processante, por ele, é o único órgão competente – embora emanção da Câmara – para desconstituir o ato praticado, no Mandado de Segurança [...]”²⁰⁵

202 CASTRO, José Nilo de. Op. Cit. p. 216.

203 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. 2008. p. 719.

204 Ibid. p. 213.

205 Ibid. p. 217.

Com a devida vênia ao autor citado, a Câmara Municipal é Órgão Público plasmado nos termos da Constituição da República, inserido no contexto do Ente Municipal, como figura que exerce o papel institucional de Poder Legislativo. Comissões criadas por este Órgão Legislativo, podem funcionar como determina o texto normativo, mas não fazem as vezes do Órgão em si. Portanto, não se verifica possibilidade de o Judiciário citar a Comissão Processante, esta não é dotada de capacidade judiciária, mas sim, esta é conferida à Câmara Municipal, que deverá figurar como impetrada, em virtude da garantia de direito líquido e certo do impetrante, tendo como coator o Presidente da Comissão processante.

Assim, se a comissão processante praticar algum ato contrário à lei, no curso das investigações, ou se, por qualquer meio, cercear o direito de defesa do acusado, as medidas judiciais que se pleitearem em relação a essas práticas deverão ser dirigidas contra a Câmara, como tal, ou contra a Mesa ou seu Presidente; não contra a comissão que nada mais é que um prolongamento da edilidade, agindo em nome desta e sob sua responsabilidade.²⁰⁶

Insta salientar, por oportuno, que o rito processual no impeachment obedece formalismo rigoroso, mas em que não se pode exigir dos seus praticantes a mesma capacidade técnica de um magistrado em um processo judicial, justamente por isso, o rigor jurídico no teor das manifestações deve ser mitigado quando comparado ao de um processo judicial, podendo-se valer o Presidente da Comissão Processante e demais vereadores de assistência técnica, devidamente nomeada para o exercício de função em auxílio ao Parlamentar na realização de seus atos.²⁰⁷

5ª fase – Razões do denunciado e Parecer Final

Por fim, realizados todos as diligências, audiências, depoimentos de testemunhas e colheita de todas as provas que possibilitem ao denunciado a ampla defesa, será aberto prazo de 05 (cinco) dias úteis para que o acusado apresente suas razões escritas. Após, a Comissão emitirá Parecer Final sobre o mérito, manifestando-se, fundamentada e individualizadamente, sobre a procedência ou improcedência da denúncia acerca de cada uma das infrações político-administrativas. Momento seguinte e no caso de manifestação pela procedência da acusação, o Presidente da Comissão deve requerer ao Presidente da Câmara Municipal que convoque sessão para julgamento. Esta parte final do procedimento de instrução consta da parte inicial do disposto no inciso V do art. 5º, do Decreto-Lei n.º 201/1967, com redação dada pela Lei n.º 11.966 de 03 de julho de 2009.²⁰⁸

206 COSTA, Tito. Op. Cit. 1998. p. 252.

207 Ibidem. p. 212 e 214/215.

208 BRASIL, Legislação informatizada. Lei n.º 11.966 de 03 de julho de 2009. Altera o art. 5º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores e dá outras

Nesta senda, cabe ressaltar a data da alteração do disposto no inciso V, do art. 5º, qual seja, o ano de 2009. Porém, o que se pergunta com essa alteração promulgada é: qual o motivo de não se alterar todo o art. 5º e pacificar o rito procedimental, observadas a jurisprudência e a doutrina sobre o assunto? Qual a razão de se alterar somente um inciso? Neste trabalho não se alcança respostas para essas duas perguntas, mas a inquietude gerada é tamanha que vale a sua exposição. Não se consegue conceber um motivo plausível para que o Legislador não atualizasse o procedimento do impeachment municipal e regulamentasse a matéria com norma editada pós-constituição de 1988.

Este trabalho não tem a pretensão de apresentar a resposta, mas certamente a de demonstrar os fatos. Em investigação feita no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, pode-se constatar a existência de 08 (oito) projetos de lei com a temática de alteração do Decreto-Lei n.º 201/1967, dentre todos estes, somente um entrou em vigor, qual seja, o projeto de Lei n.º 3.722/2000, hoje Lei n.º 11.966/2009. Destes 08 [oito] projetos de lei, somente 03 [três] são posteriores à Constituição de 1988, o que demonstra o baixo interesse dos legisladores federais quanto à matéria.

Dentre estes projetos podemos mencionar o Projeto de Lei n.º 1.023/1979, em que o Deputado Leo Simões, propõe modificação do rito procedimental do art. 5º e na redação cria tribunal misto para o julgamento do Prefeito, assim como o faz a Lei 1.079/1950, no que se refere ao processo de cassação do Governador de Estado. É possível, ainda, mencionar-se o projeto de Lei n.º 1.446/1988, de autoria de Tito Costa, autor citado por diversas vezes neste texto, mas que em sua proposta não inova e não parece corresponder às próprias ideias de suas propostas doutrinárias.

A elaboração de tão poucos projetos evidencia que o legislador federal não pretende tratar da matéria, lembrando que somente a ele foi conferida tal atribuição, pelo que dispõe a súmula vinculante 46, então é dever da doutrina e do estudo sobre o tema definir os limites e solidificar o rito processual capaz de garantir o devido processo legal.

Finalizada a digressão acerca da inovação legislativa acerca do impeachment municipal, retorna-se às fases procedimentais e segue-se com a análise da emissão de Parecer Final, este pode se dar no sentido da procedência ou improcedência, sendo que a matéria será

providências. Brasília. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11966.htm#art1. Acesso em 13 de março de 2018. *In verbis*: “[...] concluída a instrução, será aberta vista do processo ao denunciado, para razões escritas, no prazo de 5 (cinco) dias, e, após, a Comissão processante emitirá parecer final, pela procedência ou improcedência da acusação, e solicitará ao Presidente da Câmara a convocação de sessão para julgamento. [...]”

submetida ao Plenário para votação em julgamento. Neste ponto, discordamos do posicionamento de José Nilo de Castro, para quem, no caso de o Parecer Final ser exarado com manifestação pela improcedência total da acusação, “[...] a Câmara Municipal só terá uma atitude: acolhê-lo, pela maioria simples até se quiser sobre ele deliberar. Não se lhe admite substituir a conclusão da Comissão processante, como se tem na hipótese do não acolhimento do juízo de admissibilidade [...]”.²⁰⁹

A dissonância com o entendimento do autor referenciado ocorre em decorrência de não ser conferida à Comissão a capacidade de substituir o julgamento do Poder Legislativo, cabendo a ela o papel de manifestação em Parecer Final, opinando por determinada postura do Plenário. A adoção da forma concebida por José Nilo de Castro retiraria do Órgão Legislativo a competência para julgar e a transferiria tal função à corpo interno do Poder Legislativo. As Comissões não podem desempenhar o papel que compete ao Legislativo, a elas se designa as atribuições de preparo para a manifestação do Plenário, conforme as palavras de José Alfredo de Oliveira Baracho:

As Comissões têm grande importância, no que se refere ao exame técnico dos assuntos votados e discutidos nas Câmaras. Elas colaboram na redação, informes, estudos de proposições, elaboração de propostas e as funções de investigação. [...] O papel fundamental das Comissões é preparar o trabalho legislativo, sendo apontados algumas vantagens de suas atividades: 1) habilitar a Câmara ao estudo de um grande número de medidas e projetos que não seriam examinados; 2) permitir aos parlamentares trabalhar naqueles assuntos em que têm melhor preparo; 3) habilitar a Câmara ao exame de considerável número de trabalhos já preparados; 4) permitir uma organização bem eficaz para o trabalho legislativo.²¹⁰

Isto posto, resta bastante claro que a manifestação da Comissão não pode ter caráter terminativo, deve obediência ao Colegiado do Plenário, composto por todos àqueles eleitos pela sociedade local. Por conseguinte, o Parecer Final exarado pela Comissão processante será submetido ao julgamento do Plenário, independente do sentido da manifestação, pela procedência ou improcedência da denúncia, a fim de que o Órgão Legislativo como corpo representante da vontade da sociedade, decida sobre a cassação.

Resta, neste ponto, deixar transparecer que a Comissão processante não tem prazo para a elaboração do Parecer Final, mas deve fazê-lo em tempo hábil a possibilitar o julgamento dentro do período de 90 (noventa) dias, prazo decadencial e improrrogável, que desobedecido gera o arquivamento automático do que foi realizado. Outrossim, elaborado o Parecer Final e convocada a Sessão de julgamento, ao denunciado deve ser dado conhecimento do conteúdo do Parecer Final como corolário da ampla defesa e do contraditório estampados no art. 5º,

209 CASTRO, José Nilo de. Op. Cit. 219.

210 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Op. Cit. 1991. p. 228 e 231.

LV, da Constituição Federal, sob pena de nulidade do processo, caso haja desrespeito deste procedimento.²¹¹

06ª fase – Julgamento e proclamação do resultado

O julgamento da denúncia deve ser realizado em sessão convocada pelo Presidente da Câmara, por requerimento do Presidente da Comissão processante e somente poderá ser aberta quando presentes Parlamentares suficientes para cumprir o quórum qualificado de 2/3 [dois terços] necessário para a cassação do mandato do Alcaide, conforme redação da parte final do inciso V do art. 5º, com redação dada pela Lei n.º 11.966 de 03 de julho de 2009²¹², e de seu inciso VI.²¹³

A mudança do inciso V, pela referida Lei, somente altera esta parte final do dispositivo, deixando-se de ser obrigatória a leitura de todo o processo, e passando-se a ser necessária a leitura, somente das peças requeridas pelos Parlamentares e pelo denunciado, o que torna a sessão menos atribulada e mais profícua. Esta questão já era ventilada por José Nilo de Castro em sua obra datada do ano de 2000, portanto, 09 (nove) anos antes da edição da lei alteradora. Afirmava o autor que não se podia ler este dispositivo como trazendo a obrigação de ler a íntegra do processo, mas “[...] impondo-se limitar apenas a leitura das peças principais necessárias ao exame da edilidade, para à formação da vontade deliberativa de seus membros. [...]”²¹⁴

Isto posto, lidas as peças requeridas pelos Vereadores, pelo denunciado e seu advogado, será oportunizado tempo máximo de 15 (quinze) minutos para cada um dos Parlamentares que se inscreveu, devendo ao final da manifestação oral dos Edis, ser franqueada a palavra ao acusado para defesa oral no prazo de duas horas, podendo permitir que o procurador que tenha constituído fale por si todo o tempo, ou mesmo que revezem entre si, para alcançar as duas horas de prazo limite. Nesta senda, é válido mencionar que o prazo

211 CASTRO, José Nilo. Op. Cit. p. 219.

212 *In verbis*: “[...] na sessão de julgamento, serão lidas as peças requeridas por qualquer dos Vereadores e pelos denunciados, e, a seguir, os que desejarem poderão manifestar-se verbalmente, pelo tempo máximo de 15 (quinze) minutos cada um, e, ao final, o denunciado, ou seu procurador, terá o prazo máximo de 2 (duas) horas para produzir sua defesa oral; [...]” Op. Cit.

213 *In verbis*: “[...] VI - Concluída a defesa, proceder-se-á a tantas votações nominais, quantas forem as infrações articuladas na denúncia. Considerar-se-á afastado, definitivamente, do cargo, o denunciado que for declarado pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara, em curso de qualquer das infrações especificadas na denúncia. Concluído o julgamento, o Presidente da Câmara proclamará imediatamente o resultado e fará lavrar ata que consigne a votação nominal sobre cada infração, e, se houver condenação, expedirá o competente decreto legislativo de cassação do mandato de Prefeito. Se o resultado da votação for absolutório, o Presidente determinará o arquivamento do processo. Em qualquer dos casos, o Presidente da Câmara comunicará à Justiça Eleitoral o resultado. [...]”. Ibid.

214 CASTRO, José Nilo de. Op. Cit. p. 220.

de duas horas é único, sendo que o Decreto-Lei 201, optou por conferir prazo não superior a duas horas para a fala do denunciado e seus procuradores, não tendo sido conferido para cada personagem como o foi no caso da fala dos Vereadores.²¹⁵

Após a sustentação oral do denunciado e/ou do procurador por si constituído, a votação deverá se dar de forma individualizada, votando os Edis em cada uma das infrações político-administrativas imputadas ao acusado, observada a apuração nominal dos votos, exigindo-se o quórum de 2/3 (dois terços) para a cassação do mandato do Alcaide. Vale ressaltar que a sessão de julgamento não pode ser dividida, devendo ocorrer de forma única, somente sendo permitidas suspensões para o descanso de seus participantes, sendo que todos os seus atos deverão ser públicos.²¹⁶

Imediatamente após realizada a votação, deve o Presidente da Câmara proclamar o resultado e em caso de haver condenação, ressalta-se a necessidade de observância do quórum qualificado de 2/3 [dois terços], deve editar o decreto-legislativo de cassação de mandato do Prefeito Municipal. Em contexto diverso, no caso de não ter sido alcançado quórum qualificado ou nos casos de a quantidade mínima de votos ter sido atingida, mas pela absolvição do denunciado. Em qualquer dos casos o resultado deve ser comunicado a Justiça Eleitoral.

Enfim, não é demasiado salientar que, conforme disposto no inciso VII, do art. 5º do Decreto Lei 201²¹⁷, o período para que todas as fases sejam cumpridas, é de 90 [noventa] dias contados da data da notificação do acusado, prazo este decadencial e improrrogável, conforme já mencionado neste trabalho, sendo que o transbordo de tal hiato temporal gera o arquivamento do processo, não impedindo a realização de nova denúncia ainda que sobre a prática das mesmas infrações político-administrativas imputadas na anterior.

A jurisprudência convencionou que este prazo fica suspenso quando se tratar de decisão liminar de suspensão do processo concedida pelo Poder Judiciário²¹⁸ durante o transcurso do processo de impeachment municipal, sendo esta a única causa de suspensão. Não se podendo falar em suspensão decorrente do recesso Parlamentar, pois a natureza

215 COSTA, Tito. Op. Cit. 1998. p. 262.

216 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. 2008. p. 719.

217 *In verbis*: [...] VII - O processo, a que se refere este artigo, deverá estar concluído dentro em noventa dias, contados da data em que se efetivar a notificação do acusado. Transcorrido o prazo sem o julgamento, o processo será arquivado, sem prejuízo de nova denúncia ainda que sobre os mesmos fatos. Op. Cit.

218 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 267503 – GO. Rel. Min. Franciulli Netto. J. 19/08/2003. DJ. 28/10/2003. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=267503&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1>. Acesso em 13 de março de 2018.

decadencial do prazo e o teor da súmula vinculante nº 46 impedem que norma local tenha tal previsão.

Parte da doutrina diverge deste posicionamento adotado pela jurisprudência, e afirma que “Suspende-se também o prazo durante o recesso da Câmara, salvo sua convocação extraordinária, nos termos legais e regimentais, para prosseguimento do processo.”²¹⁹ Nesta senda, cabe ressaltar que a Lei n.º 11.966/2009, oriunda do projeto de lei 3.372/2000, de autoria do Deputado Federal Osmar Serraglio,²²⁰ que continha em seu texto original a definição de que o recesso parlamentar não suspenderia o prazo de 90 [noventa] dias, período este previsto no inciso VII do art. 5º do Decreto Lei n.º 201/67, coadunando o texto normativo com o que vem aplicando a jurisprudência nos casos de impeachment municipal foi vetada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apresentando como razão para o veto o seguinte:

“Diante do prazo de noventa dias para conclusão do processo de cassação, previsto no inciso VII do próprio art. 5º, a inexistência de suspensão durante o recesso tornará ainda mais difícil a conclusão do processo dentro do prazo previsto, pois neste período o regular desenvolvimento de sua tramitação e instrução ficará comprometido, tendo em vista a interrupção temporária das atividades legislativas.”²²¹

Isto posto, constata-se que, a despeito de o legislador querer adequar o rito, ao que já vinha sendo propagado pela jurisprudência, o Presidente utilizou-se de sua competência para vetar, parcialmente, o projeto retirando-se o que seria o inciso VIII, em que constaria a impossibilidade de suspensão nos recessos parlamentares. Em sendo assim, o veto do Presidente mantém a situação como estava antes da promulgação da norma, ou seja, deve-se entender que o prazo é decadencial e por isso o recesso parlamentar não é medida capaz de suspender o seu transcurso. Com ponto de vista semelhante é a posição de Edilene Lôbo, que assim se manifestava antes mesmo da promulgação da Lei 11.966/2009, quando o deputado autor do projeto se manifestava em sua defesa:

Embora nobre o propósito do parlamentar, temos que, à vista da Constituição Federal, as emendas são desnecessárias. Primeiro, porque já estava claro que o rito só poderia ser da lei municipal, como se extrai da inteligência do art. 29, X, da Lei Maior; segundo, em vista o princípio da celeridade e tendo o feito prazo assinalado de início (recebimento da denúncia na primeira reunião da Câmara) e de fim (noventa dias após a notificação do denunciado), da sua própria gênese extrai-se a impossibilidade de interrompê-lo, nem mesmo para o recesso parlamentar; e,

219 COSTA, Tito. Op. Cit. 1998. p. 266.

220 BRASIL, Projeto de Lei n.º 3.372 de 29/06/2000. Altera o art. 5º do Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, que "Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências." Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19557>. Acesso em 21 de março de 2018.

221 BRASIL, Mensagem n.º 515 de 03 de julho de 2009. Razões do Veto. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Msg/VEP-515-09.htm. Acesso em 21 de março de 2018.

terceiro, considerando-se o Decreto-lei integralmente inconstitucional -I e daí partindo do pressuposto de que são nulos seus comandos – tudo o que vier a ser agregado à norma exangue, também o será.²²²

Terminada a análise acerca do procedimento de cassação do Alcaide, tendo sido expostos os meandros e lacunas do rito processual e formas de compatibilizá-lo com o Ordenamento Jurídico atual. Verificada ainda a competência da Câmara Municipal para processar e julgar o Prefeito Municipal, segue-se rumo a análise de elemento vital ao impeachment municipal, qual seja: os efeitos da decisão no processo de impeachment.

3.3 - Efeitos do Impeachment municipal

O objetivo deste tópico é o de estudar, principalmente, os efeitos da decisão do Legislativo local pela cassação do mandato do Prefeito Municipal, no entanto, é preciso, primeiro, discorrer-se sobre os efeitos da decisão absolutória, ou seja, os casos em que a Edilidade não alcança quantidade mínima de votos para a condenação ou àqueles em que o quórum qualificado é alcançado, mas em sustentação de uma posição desculpante ao denunciado.

José Nilo de Castro ensina que a decisão da Câmara Municipal pela absolvição gera para o eleitor denunciante a possibilidade de ir a juízo para questionar tal decisão, senão vejamos: “Não cabendo qualquer recurso contra decisão condenatória ou absolutória, no âmbito do processo, tem-se o Poder Judiciário como única instância para, em ação autônoma, insurgir-se tanto o denunciante contra a decisão absolutória, quanto o acusado contra a condenatória.”²²³

Novamente, discorda-se da posição do autor, isso porque não se pode utilizar o judiciário como meio recursal para decisões, e a despeito do próprio autor reconhecer que não se pode recorrer no âmbito do processo, faz afirmação que denota a autoridade jurisdicional como meio de recurso para a decisão que não satisfizer as partes envolvidas. Assim sendo, quando o jurista afirma que o denunciante pode se insurgir contra a decisão absolutória cria vinculação direta entre o mérito e o interesse do denunciante, no entanto, não é dado ao Judiciário a reanálise meritória, sendo o juízo de culpabilidade do Alcaide nas infrações político-administrativas exercido pelo Poder Legislativo, e só por ele. Nas palavras de Tito Costa:

222 FERREIRA, Wolgran Junqueira. Op. Cit. p. 68 e 69.

223 CASTRO, José Nilo de. Op. Cit. 227.

A Câmara ao decretar a cassação do mandato eletivo do Prefeito (e mesmo de Vereador), age autonomamente, não sendo sua decisão passível de análise ou revisão por qualquer órgão, poder ou tribunal. A não ser – repita-se – para o exame dos aspectos formais do processo, jamais quanto ao mérito da deliberação. O Judiciário, em tais casos, emitirá um *juízo de legalidade* (quanto aos aspectos formais do processo) e não um *Juízo de valor* (que envolveria o exame da conduta do acusado em relação à prática que lhe seja atribuída de qualquer das infrações político-administrativas previstas na lei) [...] despoja-se o Prefeito de seu cargo eletivo, afasta-se-o do exercício dele, ao qual poderá retornar por ordem judicial, apenas nos casos em que formalidades essenciais à validade do processo não tenham sido observadas pela Câmara de Vereadores, ou por falta de *justa causa* para a cassação.²²⁴

Os liames acerca do controle exercido pelo Poder Judiciário, serão estudados em momento oportuno, no entanto, neste estágio é fundamental enfatizar que do julgamento pela absolvição do Prefeito, não é cabível ao judiciário rever a decisão de mérito prolatada pelo Poder Legislativo local. A elucubração acerca desta temática faz este estudo verificar que não cabe ao denunciante se insurgir contra a decisão absolutória, pois ele não possui garantia de direito à condenação, sendo que em caso de desobediência ao rito procedimental do Decreto-Lei n.º 201/1967, deve prevalecer terem sido respeitadas a Ampla defesa e o contraditório.

A absolvição do Alcaide não permite ao denunciante o acesso a garantia de direito líquido e certo, isso porque ele não possui direito à condenação. Outrossim, ainda que o juiz averiguasse irregularidade procedimental, após a absolvição, determinar a anulação de parte ou de todo do rito processual do impeachment não teria efeito de tutela jurisdicional, ao contrário, manteria a instabilidade institucional criada pelo transcurso do processo.

É de suma importância frisar-se que se está a tratar de insurgência contra a decisão absolutória e não contra procedimentos ou decisões processuais tomadas pelo Presidente do Legislativo ou pelo Presidente da Comissão Processante. Isso, porque, constata este trabalho ser possível a instauração de processo judicial para garantir direito líquido e certo de Parlamentar que se viu impedido de votar por medida arbitrária do Presidente do Legislativo, voto este que poderia ser crucial para a condenação ou absolvição do acusado.

Ressalta-se, por fim, que o STF nos autos do Mandado de Segurança 20.941 – DF, assentou posicionamento em que permite ao autor da denúncia a insurgência contra irregularidade processual que macule o impeachment,²²⁵

224 COSTA, Tito. Op. Cit. 1998. p. 152.

225 QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia. **Natureza do Processo de Impeachment e Controle Judicial**. Estudo Técnico, maio, 2016. Disponível em http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema5/2016_4886_processo-impeachment_gilvan-correia-de-queiroz-filho. Acesso em 31 de março de 2018.

Em sentido oposto vê-se o tratamento conferido às decisões condenatórias, em que se ratifica o posicionamento do autor referenciado, isso, porque ao Prefeito cassado é garantido o acesso à ampla defesa, ao contraditório e ao devido processo legal. Isto posto, ao juiz, no caso de condenação, também compete averiguar o liame entre o fato imputado e sua configuração objetiva como infração política administrativa e não somente exercer o controle do procedimento. Nas palavras de José Nilo de Castro:

processo de cassação de mandato de Prefeito ou de Vereador, impõe-se como *conditio sine qua non* a existência de ato que, por sua natureza, configure, objetivamente, uma infração, havendo, pois, correspondência lógica entre o supedâneo fático e a norma jurídica invocada. Faltado isto, o que ocorre é o abuso e o desvio de poder como decorrência do puro querer da maioria.²²⁶

Portanto, se quando tratamos da Decisão absolutória só existe a possibilidade de o Judiciário controlar o Procedimento, haja vista que ele não pode se imiscuir no papel de julgador da causa e entender que o Alcaide mereceria a condenação; quando da análise da condenação do Prefeito, além dos vícios procedimentais, pode o denunciado alegar em juízo ausência de pertinência entre os fatos alegados e às provas juntadas, cabendo ao magistrado, não analisar o liame subjetivo da decisão dos Parlamentares, mas se a conduta representa objetivamente ofensa ao Ordenamento Jurídico com a alcunha de infrações político-administrativas.

Assim sendo, a análise dos efeitos da decisão absolutória, nem sempre objeto de preocupação dos estudiosos, é de fundamental importância para entendermos o instituto do impeachment municipal e a comoção da população local quando da sua ocorrência.

O efeito da decisão condenatória da Câmara Municipal está previsto no *caput* do art. 4º, do Decreto-Lei n.º 201/1967²²⁷ e deve ser observado quando do emissão do decreto legislativo de cassação de mandato em virtude de prática de infração político-administrativa a que foi condenado o Prefeito Municipal.

Isto posto, a cassação, na redação do Decreto-Lei 201, está firmada como única pena decorrente da condenação no processo de impeachment municipal, diferentemente do que dispõe a Lei n.º 1.079/1950 c/c o disposto no Parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal, em que se estabelece como consequência da condenação a perda do cargo, com inabilitação, por 08 (oito), para o exercício de qualquer função pública.²²⁸ No entanto, aqui

226 CASTRO, José Nilo. Op.Cit. p. 203.

227 *In verbis*: Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: [...] Op. Cit.

228 Conforme art. 2º, *in verbis*: Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função

cabe a lição de Hely Lopes Meirelles, para quem: “Da mesma forma, o Prefeito e o Vice-prefeito que perderem o mandato por infringência a dispositivos da Lei Orgânica Municipal tornam-se inelegíveis para as eleições que se realizarem no período subsequente ao seu término [...]” O magistério do autor decorre do disposto no art. 1º, I, “c”, da Lei Complementar n.º 64/90, com redação dada pela Lei Complementar n.º 135/2010.²²⁹

A partir deste ensinamento, constatamos que o Alcaide pode sofrer sanção de declaração de inelegibilidade para o período de 08 (oito) anos subsequentes ao término do mandato do qual foi cassado, desde que as infrações político-administrativas que foram objeto da acusação estejam previstas na Lei Orgânica Municipal. Pena esta, que não se equivale com a inabilitação para o exercício de qualquer outro cargo público prevista no art. 2º da Lei n.º 1.079/50. Isso porque, a declaração da inelegibilidade impede que o condenado ocupe cargos eletivos, portanto, não pode ser votado, e isso ocorre para quaisquer pleitos eleitorais e não somente para as eleições municipais. Já no caso da pena aplicada na Lei n.º 1.079/1950, constata-se que o Presidente da República, quando sofre o impeachment, fica inabilitado, por, até 05 (cinco), para o exercício de qualquer função pública, e não somente as elegíveis.

Neste diapasão, é possível notar que a Lei Complementar n. 64/90, com redação dada pela Lei Complementar n.º 135/2010 [Lei da Ficha Limpa] privilegia a autonomia municipal, e exige a inelegibilidade da autoridade municipal pelo período de 08 (oito) anos, pelo descumprimento da Lei Orgânica. Todavia é importante questionar: e se a Lei Orgânica do Município não fizer previsão da infração político-administrativa objeto da denúncia, e que consta do Decreto-Lei n.º 201/1967. Resta como única consequência a cassação do mandato?

A resposta para a pergunta é negativa, isso decorre da necessidade de leitura do Decreto-Lei n.º 201/1967 em conjuntura com o Ordenamento Jurídico pátrio. As infrações político-administrativas são condutas irregulares praticadas pelo Alcaide e cujo instrumento condenatório, qual seja, o decreto legislativo de cassação, faz gerar a inelegibilidade do art. 1º, I, “c”, da Lei Complementar 64/90 sendo necessário ressaltar que não compete à Edilidade

pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República. Op. Cit.

229 *In verbis*: Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: [...] c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos; [...]. BRASIL, Legislação informatizada. Lei Complementar n.º 64 de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em 16 de março de 2018.

a aplicação da pena de inelegibilidade, mas a Justiça Eleitoral comunicada da cassação na forma do art. 5º, VI, do Decreto-Lei n.º 201/1967.

Neste sentido, a alteração da alínea pela Lei da Ficha Limpa, não alterou em nada a substância do dispositivo, fazendo adequação, somente, do tempo de inelegibilidade, sendo mantida a mesma redação do original, presente na Lei Complementar n.º 64/90. Neste seguimento é a decisão do Tribunal Superior Eleitoral nos autos do Recurso Especial Eleitoral n.º 16.691/SP, em que se pode extrair os ditames do Ministro Relator:

O SENHOR MINISTRO WALDEMAR ZVEITER: Sr. Presidente, inicialmente, rejeito a preliminar de inépcia da inicial, haja vista que, como ressaltado no voto condutor do acórdão, "a inicial aponta a causa da inelegibilidade e com ela veio cópia do Decreto Legislativo 2, de 8 de maio de 2000". Como dito ali, tal peça é o quanto basta, uma vez que suficientemente caracterizado o fundamento do pedido de impugnação do registro, ao apontar a inelegibilidade preconizada na Lei Complementar n.º 64/90, art. 1º, I, "c".²³⁰

Em que pese a decisão judicial datar do ano 2000, percebe-se que a alteração do dispositivo realizada pela Lei Complementar n.º 135/2010, somente modificou o hiato temporal de inelegibilidade, não se fazendo outras adequações textuais, pelo que a redação do Acórdão não perde a sua contemporaneidade quanto a necessidade de aplicação da sanção pelo período de 08 (oito) anos para o caso de se observar a condenação em processo de impeachment municipal. Assim sendo, havendo condenação do Alcaide pelo Legislativo local, por prática de infração política-administrativa / crime de responsabilidade, a emissão do Decreto Legislativo, sem que haja controle do judiciário, fundamenta a necessidade de a Justiça Eleitoral afastar o Prefeito da possibilidade de ser eleito pelos 08 (oito) anos posteriores a data em que seu mandato terminaria.

Outrossim, a condenação que culmina na cassação do mandato do Alcaide deve ser comunicada a justiça eleitoral que deverá providenciar, junto a Edilidade o empossamento do sucessor do Prefeito. Este estará sujeito à nova denúncia por infração político-administrativa, mas para tanto deverá estar empossado, não podendo o Legislativo local impedir o Vice-prefeito ou outro sucessor legal do Chefe do executivo de tomar posse em virtude de estar envolvido nas mesmas condutas do antigo Prefeito.

Neste diapasão é essencial mencionar que somente pode sofrer o processo de impeachment municipal aquele que estiver ocupando o cargo de Alcaide, isto posto, a

230 BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral [TSE]. Acórdão no Recurso Especial Eleitoral n.º 16.691/SP. Relator Min. Waldemar Zveiter. Publicado em sessão dia 13/09/2000. Disponível em <http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-i-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/perda-de-mandato-eletivo/mandato-executivo>. Acesso em 17 de março de 2018.

renúncia ao mandato de Prefeito gera, necessariamente o arquivamento da denúncia protocolada na Edilidade, não cabendo a manutenção desta. Neste sentido:

Podem também incidir em infração político-administrativa e serem responsabilizados pela Câmara, o vice-prefeito e o presidente da Câmara durante a substituição do titular do cargo. O essencial é que os processados por essas infrações estejam no exercício do mandato de prefeito, porque a sanção única aplicável é a sua cassação. Portanto, se o mandato já estiver findo ou extinto por qualquer motivo, o processo de sua cassação está perempto.²³¹

Desta análise, conclui-se que “[...] só pode responder por qualquer dessas infrações o Prefeito que esteja no exercício do mandato. Podem ser o Vice-Prefeito, ou o Presidente da Câmara, quando em substituição regular do cargo”²³²

Ainda nesta seara, não se pode deixar de relatar que o art. 1º, I, “k”, da Lei Complementar n.º 64/1990, com redação dada pela Lei Complementar n.º 135/2010²³³ fez profunda alteração no Ordenamento Jurídico, uma vez que possibilitou que as autoridades estampadas no dispositivo que renunciassessem para escapar das sanções de cassação e da inabilitação para o exercício de função pública, por 08 (cinco) anos [caso federal e estadual] e inelegibilidade por 08 (oito) anos [caso municipal], seriam apenados com a inelegibilidade por período equivalente a 08 (oito) anos, ainda que não se fosse possível destituí-los de seus cargos, em decorrência do dispositivo em comento.

Isto posto, em suma, o Prefeito municipal em consequência ao decreto legislativo de cassação de seu mandato, decorrente de processo de impeachment processado e julgado pela Câmara Municipal, deve deixar o cargo que ocupa, sendo-lhe aplicável, pela Justiça Eleitoral, a sanção de inelegibilidade por período equivalente a 08 (oito) anos para qualquer cargo, corolário do decreto legislativo cassatório. Entretanto, se não houver a condenação e cassação, em virtude da renúncia do Alcaide, este estará sujeito à sanção prevista no art. 1º, I, “k”, da Lei Complementar n.º 64, ficando inelegível para os 08 [oito] anos posteriores ao momento em que se daria o termo final do seu mandato.

231 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. 1977. p. 48.

232 COSTA, Tito. Op. Cit. 1998. p. 151

233 *In verbis*: [...] k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura; [...]. Op. Cit.

3.4 O controle jurisdicional dos atos praticados no procedimento do Impeachment municipal

O Controle Jurisdicional é elemento institucional que adquiriu expressão relevante com a promulgação da Constituição de 1988, outrossim, tem sido tema de relevante debate a luz da Separação dos Poderes e da configuração das instituições na sociedade hodierna. Nas palavras de Joaquim Falcão:

A partir de 1988, em boa hora, assistimos à reação do Poder Judiciário, sobretudo do Supremo. Uma de suas armas favoritas foi a interpretação constitucional. A teoria dos princípios e das ponderações libertou o Supremo da onipotência dos legisladores. Mas talvez tenha se excedido. Para muitos, libertou o Supremo dos próprios constituintes. Não raramente em nome de deter a palavra final, alguns ministros quase diziam: ‘a Constituição sou eu’. Às vezes dizem ainda. Mas não é posição majoritária. É apenas um risco num Supremo muito monocrático. A libertação do Supremo foi auxiliada pela doutrina política do presidencialismo de coalizão, que transformou o Congresso num quase submisso aliado de ocasião, mas permanente, do Executivo. Voz sem som.²³⁴

A despeito da análise do papel de protagonismo que o Supremo vem adotando, e até mesmo a referência jocosa ofertada pelo autor, é imprescindível que se delimite a abrangência do presente item ao controle jurisdicional exercido em decorrência do processo de cassação do mandato de Prefeito Municipal pela Câmara Municipal.

Portanto, a despeito de mencionados, não serão esmiuçados conceitos como os de ativismo judicial, de judicialização da política, supremacia judicial, juristocracia, entre outros, limitar-se-á a averiguar quais os limites da atuação do Poder Judiciário, quando defronte à ação judicial proposta para garantir direitos em decorrência de impeachment municipal. Reforça-se que os conceitos referenciados ganham reforço de discussão quando da propositura de medida judicial em face de processo de cassação de mandato de Prefeito Municipal, mormente quando nos deparamos com a situação vivida por municípios de pequeno porte, onde muitas vezes o magistrado exerce o papel de detentor da Lei e da Ordem local.

É de vital importância que seja investigada a atuação jurisdicional, pois em casos, como o do Município de Seropédica, o Poder Judiciário, ainda que em decisão liminar, define os contornos de todo o cotidiano da sociedade local, decisão esta que deve estar em acordo com o princípio da soberania popular, legitimidade representativa, separação de poderes, ditames constitucionais, legitimidade decorrente do texto constitucional e muitos outros que

234 FALCÃO, Joaquim. **O Supremo**. 1. ed. Edições de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. p. 190.

são perceptivelmente fundamentais para regular a vida em sociedade. E a grande questão que fundamenta o presente item é, qual o limite de tal atuação?

Primeiramente, é preciso tratar da expansão do Poder Judiciário e de suas medidas de controle, que no Brasil são implementadas a partir da Constituição de 1988, com a derrocada da ditadura militar e a redemocratização da sociedade. Nas palavras de Rodrigo Brandão:

Estudos de ciência política da década de 1990 perceberam que a habitual previsão do controle de constitucionalidade nas Constituições da segunda metade do século passado foi acompanhada de *uma expansão global do Poder Judiciário*,⁷¹ com uma conseqüente *judicialização da política*, assim compreendido *o processo pelo qual as Cortes e os juízes passam a dominar progressivamente a produção de políticas públicas e de normas que antes vinham sendo decididas(ou, como amplamente aceito, que devem ser decididas) por outros departamentos estatais, especialmente o Legislativo e o Executivo*.⁷² Cuida-se, portanto, de um processo de transferência do poder de tomar decisões sobre determinadas questões de alta conotação política em favor dos juízes, e em detrimento dos legisladores e do chefe do Executivo.²³⁵

Neste sentido percebe-se uma reestruturação paradigmática referente ao modelo de separação dos poderes, que já tratado em item deste trabalho e que, no que tange ao enfraquecimento do Poder Legislativo e crescimento de legitimação para o livre controle judicial, pode ser retratado pela lição de Bruce Ackerman:

Resultou essa transformação do Legislativo em “apêndice” da democracia em uma engenharia constitucional segundo a qual a representação do poder é deslocada do parlamento para outras instâncias: I) a executiva, exercida sob a alegação de sua intervenção ser precisa, eficiente e II) a judiciária, pois caberia às cúpulas dos tribunais garantir a efetividade da Constituição, por um lado, e por outro, em substituição ao dito “apêndice, atribuir sentido às normas, pois mediante a mutação constitucional fecha-se o círculo de judicialização da vida, Este círculo submete a democracia deliberativa ao processo judicial por meio de uma complementaridade entre o controle de constitucionalidade e a mutação constitucional. Acossado por um sistema jurídico que entende o Parlamento como maculador da pureza herdada da assembléia constituinte, a sociedade vê-se alijada de formas de expressão de vontade e de representação, operada por um ativismo judicial que passa a ser o titular da formulação, da interpretação e da efetividade das normas, reunindo, sob seu arbítrio, as prerrogativas legislativas, judicativas e executivas.²³⁶

Os autores referenciados estudam tema que é demasiadamente perceptível no cotidiano da sociedade brasileira atual, em que os mais diversos setores da vida em sociedade têm sido definidos por decisões judiciais. Fala-se em judicialização da política, judicialização da saúde e conforme o trecho transcrito, judicialização da vida. Este fenômeno faz com que a sociedade se veja, em relevante medida, dependente da posição do Poder Judiciário, para ter a certeza e efetividade dos direitos que lhe foram conferidos.

235 BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2012. p. 66.

236 ACKERMAN, Bruce. A nova separação dos poderes. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. Tradução da obra “The New Separation of Powers”, publicada originalmente em inglês pela Harvard Law Review, no v. 113, n. 03, jan. 2000. p. XII.

Há que se ressaltar que esta evolução da judicialização nos mecanismos de atuação política também decorre da sensação de ineficiência e alto grau de corrupção nas instituições políticas majoritárias, neste sentido é a lição de Neal Tate citado por Rodrigo Brandão:

quando o público e líderes de grupos de interesse e de organizações sociais importantes consideram que as instituições majoritárias estão imobilizadas, só atendem ao próprio interesse, ou mesmo são corruptas, não é surpreendente que aceitem a transferência de poderes políticos ao Judiciário, que tem reputação de expertise e retidão, possuindo igual ou maior legitimidade que os administradores públicos e os legisladores. Na verdade, tal tendência deve apenas ocorrer quando se reputar que as instituições judiciais têm maior respeito e legitimidade do que outros entes governamentais.²³⁷

Neste diapasão, constata-se que a judicialização da política é fenômeno presente na realidade brasileira, no entanto, ressalta-se que “o processo de judicialização da política não estaria completo se, ao lado das condições políticas e institucionais, não estivessem presentes as condições interpretativas; [...]”²³⁸ Constata-se, que é o ativismo judicial, o elemento que representa estas condições interpretativas que proporcionam o fenômeno da judicialização da política.

A mudança de visão da função do magistrado na sociedade, passando este a atuar como intérprete e controlador não do direito posto e da norma editada, mas de princípios e critérios lógico-sistemáticos propicia uma atuação jurisdicional do Poder Judiciário mais interferente e reguladora. Portanto, verifica-se uma anastomose político-judicial entre o ativismo judicial e a condição político-institucional instituída com a Constituição de 1988, culminam no fenômeno da judicialização da política. Neste sentido são as lições de Rodrigo Brandão:

O ciclo da judicialização somente se completa caso, além da judicialização em sentido estrito – submissão de questões políticas ao Judiciário –, existir um ativismo judicial – disposição do Judiciário de rever a valoração do Legislativo ou do Executivo, ou de impor-lhes normas e condutas, com base em princípios abstratos.²³⁹

Diante deste cenário em que se constata o crescimento da atuação jurisdicional na interpretação constitucional, observa-se a judicialização dos mais diversos espaços da vida e é neste contexto que surge o imbróglio da atuação do Poder Judiciário em controle dos atos praticados no processo de impeachment.

O impeachment é processo jurídico-político-administrativo [natureza defendida no segundo capítulo deste trabalho], em virtude da prática de crime de responsabilidade /

237 TATE, C. Neal. **Why the expansion of judicial power.** In: TATE, C. Neal. & VALLINDER, Torbjorn. The global expansion of judicial power. New York : New York University Press, 1995, p. 30/31. Apud BRANDÃO, Rodrigo. Op. Cit. p. 76.

238 BRANDÃO, Rodrigo. Op. Cit. p. 142.

239 Idem.

infração político-administrativa, em que o Órgão do Poder Legislativo atua investido de poder decisório, em delegação de jurisdição, parajudicial, oferecida pela Constituição de 1988. Observa-se que o Legislativo é delegatário da capacidade de dizer o direito no caso do impeachment e neste sentido é o ensinamento de Paulo Brossard:

Porque a legislatura tem jurisdição sobre matérias relativas a impeachment, diz um aresto da Corte Supremo do Estado de Oklahoma que 'as ações do Senado e Câmara, no exercício desta jurisdição não estão sujeitas a revisão ou ingerência dos Tribunais'. E continua: 'a Constituição confere à legislatura jurisdição exclusiva e define as atribuições de cada Casa nos casos de impeachment. Na ausência de provisão contrária, isto implica, logicamente, que os tribunais não tem jurisdição sobre casos de impeachment, nem possui poder para interferir neles.'²⁴⁰

Diante capacidade jurisdicional, e como afirmado por Paulo Brossard, inspirado na doutrina e jurisprudência norte americana sobre o instituto, tal autor não verificava a possibilidade de interferência do Poder Judiciário no julgamento realizado pelo Legislador quando da edição e publicação de sua obra datada de 1965 e neste mesmo sentido se manteve, ainda que posteriormente a edição e promulgação da Constituição de 1988, conforme se observa de trecho de seu voto, na qualidade de Ministro do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança 20.941:

Dir-se-á que esse entendimento conflita com o princípio segundo o qual nenhuma lesão de direito pode ser excluída de apreciação judicial. Esse conflito, porém, não ocorre no caso concreto, pois, a mesma Constituição que enuncia essa regra de ouro, reserva privativamente a uma e outra Casa do Congresso o conhecimento de determinados assuntos, excluindo-os da competência de qualquer outra autoridade. Assim, no que tange ao processo de responsabilidade do primeiro ao último ato, ele se desenvolve no âmbito do Poder Legislativo, Câmara e Senado, e em nenhum momento percorre as instâncias judiciárias. Como foi acentuado, é uma exceção, mas exceção constitucionalmente aberta ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário. A lei não poderia dispor assim. A Constituição poderia. Foi o que fez.²⁴¹

Em posição semelhante, e fazendo referência a Paulo Brossard, José Afonso da Silva, acerca do julgamento no impeachment ensina:

'As decisões do Senado são incontestáveis, irrecorríveis, irrevogáveis, definitivas. Esta lição, numerosa, de autores nacionais e estrangeiros', ensina o Min. Paulo Brossard, em sua original e pioneira monografia sobre o *impeachment*^o e em vários votos emitidos no Supremo Tribunal Federal. Essa é a lição correta, pois a Constituição erigiu o Senado Federal, sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal, em tribunal especial, para o julgamento político, que não é um tipo de julgamento próprio de tribunais jurisdicionais, porque estes não devem senão exercer a jurisdição técnico-jurídica.²⁴²

No entanto, a postura de Paulo Brossard quanto a impossibilidade de atuação do Poder Judiciário não se coaduna com o Ordenamento Jurídico instituído pela Lei Maior de 1988 e

240 PINTO, Paulo Brossard de Souza. Op. Cit. p. 151.

241 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 20.941-1 – DF. Relator Min. Aldir Passarinho. Julgado em 09/02/1990, DJ 31/08/1992. Ementário n.º 1.673-1. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377>. Acesso em 20 de março de 2018.

242 SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 552.

não, somente, pela previsão do art. 5º, XXXV, somente, mas por ser corolário do papel da judicatura em um regime que preza pelas liberdades fundamentais. Em sentido semelhante é a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Na verdade, o direito de o indivíduo fazer passar pelo crivo do Judiciário toda lesão a seus direitos é essencial a todo regime cioso das liberdades fundamentais. Deflui inexoravelmente esse princípio da própria ‘separação de poderes’, pois outra não é, no fundo, a justificativa da independência do judiciário que não a tutela dos direitos individuais. Todavia, a sua expressa enunciação, como no art. 5º, XXXV, da Constituição – ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito’ – é sempre recomendável. De fato, o crivo imparcial do Judiciário contraria muita vez a prepotência dos governantes que, se podem, cuidam de impedir sua fiscalização.²⁴³

Passada essa breve análise de conceitos genéricos e de posturas de autores sobre a judicialização da política, o ativismo judicial, bem como a possibilidade de o Poder Judiciário interferir no processo de impeachment, é de vital importância que levemos tais concepções para a análise do controle exercido pelo Poder Judiciário quando da ocorrência de um processo de cassação de mandato do Prefeito municipal, pela Câmara Municipal.

Deve-se assentar, neste diapasão, quais os limites da atuação do Poder Judiciário, quando atuando em análise do processo jurídico-político-administrativo do impeachment municipal, para tanto, basta que se verifique que o legislador separou nitidamente, na redação do Decreto-lei n.º 201/1967, os crimes de responsabilidade [crimes comuns], das infrações político-administrativas, aquelas julgadas pelo Poder Judiciário e estas pelos Parlamentares municipais. Neste sentido se posiciona José Nilo de Castro:

Assentado ficou que um órgão ou poder não pode investir-se nas funções do outro, isto é, a Câmara Municipal não pode, absolutamente, julgar crimes de responsabilidade, nem o Judiciário as infrações político-administrativas. A invasão de competência, constituindo usurpação de poderes, caracteriza *ilegalidade grosseira e lesão de direito* líquido e certo do Prefeito, reparável pelo mandado de segurança.²⁴⁴

Assim sendo, resta translúcida a opção do legislador pela divisão da apuração e julgamento dos tipos infracionais, cabendo, no caso das infrações político-administrativas, somente ao Poder Legislativo a análise das condutas, o sopesamento de provas e a decisão pela cassação ou não do mandato do alcaide. Isto posto, ao Judiciário, não é conferida capacidade meritória, não podendo tal instituição se imiscuir nos poderes conferidos ao Legislativo no caso de destituição do Prefeito municipal.

Diante do princípio da inafastabilidade, presente no inciso XXXV, do art. 5º, da Carta Constitucional de 1988, restou-se configurada a plena possibilidade de àquele que se vir

243 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. Cit. p. 281 e 282.

244 CASTRO, José Nilo. Op. Cit. p. 185.

ofendido em seus direitos individuais obter uma análise formal do processo, em que as fases do rito procedimental configuram elemento suficiente para se declarar a regularidade do processo de cassação de mandato do Prefeito. Nesta esteira se dá a posição de Hely Lopes Meirelles:

O processo de cassação de mandato pela Câmara é independente de qualquer procedimento judicial, mas pode ser revisto pela justiça nos seus aspectos formais e substanciais de legalidade, ou seja, quanto à *regularidade do procedimento a que está vinculado* e à *existência dos motivos autorizadores da cassação*. O que o Judiciário não pode é valorar os motivos, para considerar justa ou injusta a deliberação do plenário, porque isto é matéria *interna corporis* da Câmara e sujeita unicamente ao seu juízo político. Mas o judiciário pode – e deve –, sempre que solicitado em ação própria, verificar se foram atendidas as exigências procedimentais estabelecidas pela lei e pelo regimento interno e se realmente existem os motivos que embasaram a condenação, e se estes motivos se enquadram no tipo definido como infração político-administrativa (do prefeito) ou falta ético-parlamentar (do vereador). Se encontrar ilegalidade na tramitação do processo, vem como inexistência ou desconformidade dos motivos com as infrações tipificadas na lei, o Judiciário pronunciará a invalidade do procedimento ou do julgamento impugnado.²⁴⁵

Há que se ressaltar que, a despeito da justificativa pelo controle procedimental, e a abrangência observada a partir da evolução do ativismo judicial no Ordenamento Jurídico atual, os princípios, aplicados subjetivamente, passaram a ser elemento essencial na atuação dos magistrados quando da análise de processos como o do impeachment municipal. Tal subjetividade quando da aplicação principiológica gera deturpações e julgamentos que, em verdade, substituem integralmente a manifestação da Câmara Municipal.

Neste sentido, avoca-se crítica apresentada por José Nilo de Castro à atuação de Juízos que têm deferido medidas liminares em Mandados de Segurança, com fundamento no Código de Processo Civil, isso “porque o próprio Decreto-Lei n.º 201/67, sobre não havê-lo prescrito, não proscreeu, porém, observar o que determina, a respeito, o Código de Processo Civil ou Penal.”²⁴⁶ Ensina o autor:

Se se pudesse, portanto, aplicar, mesmo subsidiariamente, normas do CPC ou CPP, por ocasião de prática de atos periciais ou de inquirição de testemunhas, v.g. ao processo político-administrativo, estar-se-ia, indubitavelmente, diante de uma jurisdicionalização ou judicialização deste processo, hipótese que não previu o legislador, a ponto de se extinguirem as instâncias administrativas, carreando, a despeito da aberração jurídica, o caos judicial, tantos os processos deste jaez instaurados.²⁴⁷

Por conseguinte, averigua-se impreciso e atécnico a utilização dos ritos do Código de Processo Civil e do Código de Processo Penal, nos casos de lacunas no Decreto-Lei n.º 201/1967, devendo-se o juízo se pautar pelos princípios regedores das normas processuais,

245 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. 2008. p. 720.

246 CASTRO, José Nilo. Op. Cit. p. 210.

247 Ibidem. p. 212.

que demandam a obediência ao pleno acesso aos meios de defesa àquele que for acusado, mas não à normas específicas de regramentos processuais outros que não os estabelecidos no Decreto-Lei n.º 201/1967. Reforça-se o que se afirmou quanto à forma de contagem do prazo, que deverá se pautar pelo modelo do Código de Processo Civil de 2015, isso não quer dizer que se concorda com adoção de ritos, mas que se afigura lógico que a contagem de prazos se dê pelo instrumento normativo paradigmático neste teor.

Nesta senda, cabe-nos salientar que a Lei de impeachment federal e estadual [Lei n.º 1.079/1950] contém previsão expressa pela utilização do disposto no Código de Processo Penal, subsidiariamente à redação do próprio texto normativo, o que não ocorre em relação ao Decreto-Lei n.º 201/1967. Lembra-se, ainda, que não se pode aplicar, subsidiariamente, as normas da Lei n.º 1.079/1950, às do Decreto-Lei 201, haja vista ter este revogado expressamente a Lei n.º 3.528/1959 que dispunha pela permissão da aplicação subsidiária.

Além da já perigosa ampliação principiológica, a partir de critérios subjetivos, vem entendendo parcela da doutrina que cabe ao Judiciário, a análise da existência de justa causa²⁴⁸ para a cassação do mandato, caso em que vergastado o mérito do processo de cassação, é dado ao judiciário averiguar se existe a pertinência objetiva entre a conduta praticada e o resultado obtido com o processo de cassação. É o que se depreende da lição de Edilene Lôbo:

Se, do cotejo entre provas, fatos, imputação e a norma tipificadora, não se chegar ao resultado atacado, houve o desvio de finalidade. E aí, indiscutivelmente, o julgamento será nulo. Assim sendo, é inadmissível a convivência com o julgamento arbitrária, abusivo e motivado por interesses inconfessados. Apesar da resistência, é dever do Poder judicante averiguar se foi respeitado o princípios constitucional do devido processo legal e seus consectários (forma), bem como a justaposição da conduta à norma sancionadora, a par das provas (conteúdo).²⁴⁹

É perceptível a ampliação recorrente do escopo de atuação dos membros do Poder Judiciário. A inobservância de normas procedimentais como meio de se impedir ao acusado um processo devido nos moldes do que implantado pela Lei Maior de 1988 é objetivamente aferível pela simples desobediência infundada dos ritos procedimentais estampados na norma alicerçadora do impeachment municipal. Neste diapasão, a ausência de justa causa, ou seja, a falta de correlação entre a conduta praticada e a infração político-administrativa, quando

248 COSTA, Tito. Op. Cit. p. 153. *In verbis*: *Justa causa* é expressão para a qual não temos conceituação precisa, quer no âmbito do direito penal, quer no do direito administrativo. Pode-se atribuir-lhe, *lato sensu*, a conotação de legítimo interesse na busca de uma punição por parte do Estado. Ou, na esfera do Dec.-lei 201/67, por parte exclusiva da edilidade, como órgão revestido, ocasional e especificamente, da função julgadora de Prefeito ou de Vereador.

249 LÔBO, Edilene. Op. Cit. p. 145 e 146.

objetivamente analisada, deve ser fator de controle efetivo pelo Poder Judiciário, mas é de vital importância que sejam observados os limites da análise da justa causa.

Não é conferido ao magistrado a capacidade de rever a decisão do Poder Legislativo no processo do impeachment, a partir desta premissa, tem-se que o controle do Judiciário deve, somente ser exercido quando escancarada a irregularidade, o abuso, a torpeza com que se instaura processo de cassação de mandato do chefe do executivo municipal. Não Pode o Judiciário sopesar provas, definir critérios específicos para conjugar a atuação do Prefeito com a infração político-administrativa a ele atribuída, isso é papel, constitucional, do Legislador.

São inúmeros os casos em que o Poder Judiciário, sob a premissa de que lhe cabe impedir a abusividade, a imoralidade, a vingança privada da Edilidade contra o alcaide, legitimamente eleito para o exercício da função, reanalisa o mérito da decisão da Câmara Municipal. É recorrente a Sentença que contém a impossibilidade de revisão meritória do judiciário, mas controla a definição do que é infração político-administrativa e anula o processo como base em um conceito subjetivo de que a conduta praticada não pode ser entendida como infração, ainda que não criminal.

As infrações político-administrativas foram objeto de item deste trabalho e seu rol é amplo, reproduzindo condutas nem sempre objetivas, como é o caso do desrespeito do impedimento ao funcionamento regular da Câmara. A definição do que configura tal impedimento compete ao Legislativo e não ao Judiciário. Transmitida esta capacidade à judicatura, ter-se-ia verdadeira revisão do processo, o que é reconhecidamente, irregular.

Na esteira da justificativa de se obstar os abusos do Legislativo, a lição de Paulo Brossard sob impeachment federal se mostra essencial e apta a impedir a interferência banalizada do Judiciário nos processos de cassação de mandato do Prefeito pela Câmara municipal:

Tendo-se em conta que incontestáveis, absolutas e definitivas são as decisões do Senado, dir-se-á que pode sobrevir a prática de muitos e irreparáveis abusos, assim pela Câmara, que acusa, como, e notadamente pelo Senado, que julga de modo irreversível e irrevisível. Tal risco existe, sem dúvida, e risco tanto maior quando os membros da corte política são de diferente formação profissional e cultural, a maioria, talvez, desafeita à disciplina que o trato do direito instila no espírito dos que o cultivam, sem a serenidade, a moderação, o comedimento que formam a segunda natureza dos magistrados; risco tanto mais possível quando seus integrantes são ligados por vínculos de solidariedade ou animosidade partidárias, aos acusadores ou ao acusado, vinculados suscetíveis de conspirar contra a formulação de um juízo imparcial. Êste conjunto de circunstâncias mais ou menos desfavoráveis ao reto julgamento pode sobrepor-se ao patriotismo, à imparcialidade, ao espírito de justiça, aos conselhos da equidade, ao senso das realidades nacionais, à compreensão das

suas necessidades, apreciadas à luz dos interesses permanentes do país. Tais riscos existem, sem dúvida, como existiriam, em maior ou menor grau, fôsse qual fôsse a corporação investida do tremendo poder de julgar processos que envolvem a apuração de responsabilidade política do Presidente da República.

Paulo Brossard, no trecho transcrito, identifica o perigo dos abusos, das paixões e das circunstâncias particulares, ainda que em descompasso com o interesse público, no processo e julgamento da cassação de mandato. Transportado o entendimento do autor, para o impeachment municipal, verifica-se que, apesar da identificação, da possibilidade do trato abusivo do Poder Legislativo quando da apuração das infrações de responsabilidade do executivo, tal risco seria o mesmo se fosse conferido ao Judiciário tal poder. O elemento que ele entende estabilizar a questão é a norma constitucional, que é deferente ao Poder Legislativo, e permite a este, o julgamento do chefe do executivo.

Em nova crítica a atuação do Poder Judiciário frente aos processos de cassação de mandato de Prefeito Municipal, José Nilo de Castro afirma:

A jurisdicionalização ou a judicialização do processo político-administrativo instaurado contra Prefeitos ou Vereadores é inadmissível. A flexibilidade procedimental e o formalismo moderado identificam-lhe a liberdade instrutiva, respeitando-se o Decreto-Lei n. 201/67, a cujos comandos se *vincula*, com exclusividade, o procedimento político-administrativo, em consideração ao disposto no art. 5º, LIV e LV, da CR.²⁵⁰

Este trabalho se coaduna com a postura adotada por José Nilo de Castro no que tange às críticas realizadas, pois ao Judiciário não é dado a interferência no julgamento realizado pelo legislativo, aquele órgão não pode imiscuir-se na competência conferida constitucionalmente à Câmara Municipal de sopesar e valorar as condutas para afirmá-las como infrações político-administrativas estampadas no art. 4º do Decreto-Lei n. 201/1967. Assim sendo, este estudo verifica que o Poder Judiciário pode atuar em controle sobre a irregularidade procedimental que desrespeitar o devido processo legal e seus corolários, bem como a existência de justa causa para o processo e destituição, no entanto, estas análises têm que ocorrer sob premissas objetivas, desalojadas de quaisquer características ideológicas ou vinculações subjetivas, que maculem a livre valoração e sopesamento das provas e delimitação temática, competências do Legislativo.

A fundamentação da decisão judicial no exercício do controle deve ser cabalmente deferente ao processo de cassação de mandato do Prefeito. Não se pode permitir que o Judiciário realize a revisão de julgamento que a Constituição conferiu à Câmara Municipal realizar, isso de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que entendeu recepcionado o Decreto-Lei 201/1967, sob pena de se estar invadindo competência do

250 CASTRO, José Nilo de. Op. Cit. p. 220 e 221

Legislativo, afrontando-se Norma Constitucional, e ferindo a Separação de Poderes, na medida em que é o texto da Lei Maior que se excepciona e confere à Edilidade à competência para o processo e julgamento do impeachment municipal. Outrossim, vale menção à Cass Sustein, citado por Rodrigo Brandão:

Note-se ainda que tais aptidões do Legislativo somadas ao controle da sua agenda e à sua natureza plural dar-lhe-iam uma condição privilegiada para conciliar interesses de forma a acomodá-los e a evitar o aprofundamento de antagonismos. Já o Judiciário, a princípio, tem menor controle da sua agenda (em virtude dos princípios da inércia da prestação jurisdicional e da vedação ao *non liquet*) podendo manifestar-se sobre assuntos controvertidos de forma precipitada. Isto associado ao fato de os juízes não estarem sujeitos a processos periódicos de avaliação popular tende a gerar maior radicalização dos perdedores na arena judicial, e, conseqüentemente, maior polarização no debate político.²⁵¹

Isto posto, em discordância dos autores que entendem que ao Poder Judiciário é dado o reexame aprofundado das provas, este trabalho se posiciona afirmando que o cotejamento do contexto fático e as provas dos autos, configura verdadeira revisão de julgamento e não aferição de justa causa. Esta deve ser averiguada de forma rasa e deferente à atuação do Legislativo como forma de se privilegiar a representatividade da sociedade local em detrimento da escolha pelo voto majoritário quando da eleição.

Isso quer dizer, que o magistrado, ao se deparar com processo em que se discute a decisão tomada por Câmara Municipal que decidiu pela cassação do Prefeito, deve ser deferente e averiguar somente se a prova é meio suficiente de evidência da prática da conduta infracional. O sopesamento de provas, a averiguação pormenorizada dos elementos do processo, repita-se, compete exclusivamente à Câmara Municipal.

Por fim, verifica-se que a inadequação do instrumento normativo à realidade social atual, bem como os problemas observados no rito procedimental, permite ao Poder Judiciário, em decorrência da anastomose político-judicial, anteriormente mencionada, uma amplíssima atuação, que culmina em verdadeira imposição de Poder e em uma Supremacia da vontade Judicial²⁵² em âmbito Municipal. Não se pode permitir que cada município tenha seu próprio Supremo Tribunal Federal materializados em único magistrado, sujeito às mesmas falhas e os meios anseios políticos dos Parlamentares. Joaquim Falcão já ensinava: “Há sempre um espaço para o Supremo mudar a aplicação da Constituição sem o Congresso precisar emendar o seu texto. O Supremo pode até mesmo mudar sua interpretação do mesmo texto.”²⁵³

251 SUSTEIN, Cass. **A constitution of many minds – why the founding document doesn't mean what it ment before**. New Jersey. Princeton University Press, 2009. Apud BRANDÃO, Rodrigo. Op. Cit. p. 206 e 207.

252 Optou-se pelo uso da palavra vontade como forma de evidenciar a subjetividade eventual do Poder Judiciário.

253 FALCÃO, Joaquim. Op. Cit. p. 241.

4. ESTUDO DE CASO: UM RELATO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS REFERENTES AOS CASOS OCORRIDOS NO MUNICÍPIO DE SEROPÉDICA

4.1 Processo Administrativo nº 035/2015

O município de Seropédica pode observar no ano de 2015, mais precisamente no dia 10 de fevereiro, denúncia ofertada pelo senhor Angelo Souza de Almeida, eleitor inscrito sob o nº 09004734.0361, Zona Eleitoral 225, Seção 0070, residente e domiciliado na Rua Iba, nº 24, bairro Ecologia, Seropédica-RJ, que requeria que o Poder Legislativo. A denúncia gerou o processo administrativo n.º 035/2015, e consta das fls. 01/02 do referido processo.

Em apertada síntese o acusador afirma que apesar de ter sido contratado pela Prefeitura, somente ficava em sua residência, o que no jargão popular é nomeado de “funcionário fantasma”; e, além disso, que os Vereadores não eram respeitados em seus requerimentos, o que afirma ser fato público e notório. A denúncia não conta com a tipificação das infrações político-administrativas a que estaria imputado o Prefeito, o que por si só geraria dificuldade ao Prefeito na formulação de defesa. Outrossim, para corroborar à denúncia efetuada, foram juntados documentos de fls. 03/20, cabendo salientar que nenhuma prova da acusação relativa a ausência de respostas do Prefeito ao Legislativo fora juntada aos autos.

À fl. 21, consta ofício do Presidente da Câmara Municipal à promotoria de Justiça da comarca de Seropédica datada de 11 de fevereiro de 2015, onde explicitava o caso e pedia tomada de providências, esta medida é importante, principalmente para averiguação da prática de crime de responsabilidade, ato de improbidade administrativa ou mesmo qualquer outra forma de crime funcional ou comum por parte do Prefeito, sendo detentor da titularidade da ação penal o Ministério Público.

O Presidente da Câmara municipal de Seropédica, independente de análise do plenário, encaminhou o processo para manifestação da Procuradoria do órgão legislativo, o que é apontado por Edilene Lôbo como medida salutar, pois propicia a averiguação de eventual inépcia da peça acusatória, vejamos:

Protocolizada a denúncia, caberá ao presidente da Câmara enviá-la aos órgãos técnicos da Casa, a fim de que verifiquem os requisitos legais essenciais: se a forma está adequada, se possui fundamentos jurídicos, se está devidamente instruída. Enfim, se pode ser submetida à deliberação plenária.

Este trabalho, ao longo de sua exposição não averiguou problema no encaminhamento da denúncia aos órgãos técnicos da Edilidade, no entanto, não se pode concordar com a condicionante criada pela autora. O Decreto-lei é bastante claro ao afirmar que o Presidente deve submeter a denúncia ao Plenário. Portanto, independente de Parecer pela regularidade ou inépcia da inicial acusatória, não pode o Presidente do Legislativo municipal determinar os rumos, cabendo a ele, obrigatoriamente, a inclusão da denúncia para apreciação do plenário, para manifestação quanto ao recebimento.

No caso concreto, o Parecer jurídico exarado no dia 12 de março de 2015, constando de fls. 22/23, foi em sentido da regularidade da peça acusatória, opinando pelo encaminhamento da matéria para discussão e votação em plenário.

Consta ofício de fl. 24, em que já eleitos os membros da comissão, em número de 05 (cinco) Vereadores, 03 (três) titulares e 02 (dois) suplentes [a forma se equivale àquela prevista no Decreto-lei 201, isso porque funcionam como membros ativos da comissão processante 03 (três) vereadores], sendo a composição realizada da seguinte forma: Oscar José de Sousa seria Presidente da comissão, Edvaldo Fernandes Barbosa, relator, Aginaldo Luis, membro efetivo, Maximiliano Oliveira de Sousa como primeiro suplente e Rogério da Silva Leite como segundo suplente.

A despeito de já haver a Comissão processante, não consta do processo administrativo ata da sessão de recebimento da denúncia e nem a formalidade do sorteio dos membros da Comissão processante.

O denunciante, às fls. 25/28, faz constar procuração e pedido de afastamento do Prefeito pelo período de 60 (sessenta) dias.

A comissão processante à fl. 29 decidiu por agendar reunião extraordinária que ocorreria no dia 31 de março de 2015.

Em paralelo, a Comissão processante elaborou questionário sobre o denunciante e notificou Secretarias municipais de Administração e de serviços públicos, conforme se observa de fls. 31/34.

Foram expedidas notificações ao denunciante e seu advogado para comparecimento na reunião da comissão do dia 14 de abril de 2015, conforme fls. 35/39.

À fl. 40, consta reunião da Comissão processante, realizada no dia 31 de março de 2015, em que se deliberou por notificar o denunciado para apresentação de defesa no prazo de 10 (dez) dias, tendo sido acostadas as notificações as fls. 41/44, restando frutífera a de fl. 44,

recebida pelo denunciado no dia 13 de abril de 2015, data portanto em que começou a ser contado o prazo decadencial de 90 (noventa) dias, em observância ao rito procedimental do art. 5º, mais especificamente seu inciso VII, do Decreto-lei n.º 201/1967.

Consta do processo, ainda, ofício resposta n.º 0574/2015 da Secretaria municipal de Administração do município de Seropédica, às fls. 45/50 (relatório de servidores da secretaria de serviços públicos), e documentos constantes de fls. 51/57 (relatório de servidores do Gabinete do Prefeito). O nome do denunciante consta de fl. 47, sob a matrícula 12605, nomeado para o cargo auxiliar de cozinha.

Fora realizada reunião pela comissão processante no dia 14 de abril de 2015, fls. 58/61, que almejava a oitiva do denunciante, sendo que o depoimento deste não fora colhido por inexistir manifestação do Prefeito em defesa prévia, ainda se encontrava com prazo para fazê-lo.

O denunciante protocolou documentos no dia 15 de abril de 2015, que foram remetidos da Presidência da Câmara a Presidência da comissão processante por meio do ofício 094/2015, em que foi juntada documentação de representação processual, conforme fls. 62/68.

O patrono do denunciante recebeu cópia dos autos do processo administrativo n.º 035/2015 à fl. 69.

Em sequência, à fl. 70, a Presidência da Câmara Municipal de Seropédica encaminhou ofício de n.º 102/2015 à Comissão processante, contendo as peças de defesa prévia, constantes de fls. 71/117, em que se apresenta defesa no dia 20 de abril de 2015, argumentando, em síntese, a nulidade por ausência de fundamentação [solicitando que a Comissão processante ofertasse a fundamentação da denúncia e notificasse ao Prefeito novamente – tal pleito deveria estar consubstanciado na inépcia da inicial por não conter os elementos imprescindíveis para a defesa, o que fere o devido processo legal e seus corolários da ampla defesa e contraditório]; nulidade processual, pois não constava dos autos do processo ata de sessão de recebimento da denúncia, elemento essencial ao rito procedimental do art. 5º do Dec.-lei n.º 201 [pede o arquivamento da denúncia, por ausência de obediência formal]; apresenta negativa meritória, afirmando que o funcionário efetivamente laborava para a Prefeitura, não havendo qualquer elemento de prova que comprovasse o dolo do Prefeito na conduta de supostamente permitir que o denunciante ficasse em casa. Junta rol de elementos de prova, constando 10 (dez) testemunhas à fl. 78.

Fora juntado às fls. 118/119, ofício n.º 225/2015 da Secretaria de Serviços públicos em que apresenta respostas à questionamentos da Comissão processante em relação ao denunciante.

Em sequência, à fl. 120, os autos foram encaminhados ao Relator para emissão de Parecer que consta de fl. 121/ 127. O parecer declara a comissão como constituída de forma legal, fundamentando seu exercício através do Decreto-Lei ° 201/1967 em seu artigo 5º e seus incisos, prosseguindo de forma a discorrer acerca dos fatos, descrevendo o momento da denúncia em 09 de fevereiro de 2015, passando para a fundamentação da denúncia com base no que o acusador alegou, narrando os fatos em 4 (quatro) itens elencados pelo relator como motivo maior da instauração da comissão, e justificando a não aceitação dos argumentos apresentados na defesa prévia em virtude de ter sido recebida a denúncia em sessão do dia 16 de março de 2015 e o quórum do recebimento ter sido por unanimidade, 09 (nove) vereadores que se encontravam presentes, o que de acordo com a comissão satisfazia a necessidade do quórum qualificado de 2/3 (dois terços) dos Parlamentares. Na conclusão, opina-se pelo prosseguimento do processo por estar o processo em consonância com os termos do artigo 4º, inciso I, III, VII, VIII e X do Decreto-Lei nº 201/1967 e por não ferir o direito à ampla defesa e ao contraditório ao Sr. Alcir Fernando Martinazzo como acusado, deferindo todos os meios de prova requeridos pelo denunciado.

Consta à fl.128, procedimento administrativo realizado dia 07 de maio onde a comissão, em reunião extraordinária, afirma que após a aprovação pelo plenário, a comissão processante decidiu por unanimidade notificar as partes para sessão da Comissão Processante, com oitiva do denunciante [aqui, novamente não consta ata da sessão em que o Plenário aprovou o parecer da comissão]. Em sequência, às fls. 129/131, figuram notificações das partes; fls. 132/133, ofício interno e aviso de recebimento encaminhado pela Presidência da Câmara à comissão processante.

A comissão processante encaminhou ofício n.º 04/2015 à fl. 134, requerendo informações do Presidente da Câmara se Prefeito Alcir Fernando Martinazzo teria respondido, dentro do prazo legal os ofícios e requerimentos emitidos pela Câmara Municipal de Seropédica.

Presente, ainda, declaração de recebimento da cópia do inteiro teor do processo pelo advogado do denunciante à fl. 135. Outras notificações às fls. 136/137. Consta à fl. 138, ofício n.º 05/2015, em que a comissão processante requer do executivo municipal informações quanto aos recolhimentos previdenciários do denunciante.

Verifica-se que à fl. 139 a comissão processante emitiu ofício circular 02/2015, com o objetivo de informar a oitiva do denunciante. Mas o que chama a atenção é o aviso de recebimento constante de fl. 140, pois o inciso IV do art. 5º do Decreto-lei 201, exige que todos os atos praticados após a notificação exigem a intimação pessoal do denunciado ou de seu advogado.

A oitiva do denunciante ocorreu às fls. 141/145, no dia 12 de maio de 2015. Apesar de não ter sido intimado pessoalmente, o patrono do denunciado se encontrava na oitiva. Nestas folhas são narradas as perguntas e respostas produzidas na oitiva. O denunciante traz novo fato, onde conta que recebia 500 (quinhentos) reais por semana para arcar com seu transporte por meio de moto táxi, mas a assessora do prefeito mandava-o embolsar o dinheiro, pois não havia material de campanha para ele distribuir na maioria das semanas. Foram realizados outros questionamentos e a defesa do denunciado afirmou que o depoimento só tinha indícios, nenhuma evidência.

Nas folhas seguintes, fls. 146/155, constam notificações, pedido de cópia e solicitação de parecer acerca do pedido de cópia. Seguido de apresentação de provas por parte do denunciante às fls. 156/159, tais como lista de outros funcionários fantasmas e arrola testemunhas a serem ouvidas.

Novas notificações foram realizadas as fls. 160/171, agora das testemunhas arroladas pela denúncia. Em seguida, declaração de recebimento de cópia do processo das páginas 135 a 169 pelo advogado do denunciante, fl. 172. Um dos membros da comissão processante justifica que não poderá estar presente e anexa cópia de bilhete aéreo como justificativa para outros compromissos às fls. 173/175. Em sequência, às fls. 176/177, a comissão processante requereu os dados dos documentos das testemunhas.

Em resposta à indagação da comissão sobre dispor ou não das imagens em DVD ao acusante, a Procuradoria emite parecer favorável às fls. 178/179.

As fls. 180/181 contém audiência da comissão processante para depoimento do denunciado Alcir Fernando Martinazzo. O defensor do denunciado disse que o mesmo não pôde comparecer na data avençada, pois surgiu um compromisso com um grupo de empresários estrangeiros, reunião que poderia gerar emprego, e por ser aquele processo de caráter administrativo, fez-se de maior interesse público a reunião em detrimento do depoimento. A outra parte, o advogado do denunciante considerou o ato como de revelia por não estar contido em provas justificantes documentais. “Aqui é importante relembrar os termos do

disposto na parte teórica do presente estudo, em que se evidenciou que, apesar da possibilidade de declaração da revelia, não se pode observar o efeito da presunção de veracidade das alegações”. A sessão foi encerrada.

Estão presentes às fls. 182/192 cópias das atas da reunião de audiência da comissão processante. Em sequência figura requerimento de prova da impossibilidade de comparecimento do denunciado à fl. 193 e às fls. 194/195 juntada de aviso de recebimento ao denunciante.

A comissão processante se reuniu no dia 22 de maio de 2015, fls. 196/197, para deliberar sobre a ausência do denunciado e o pedido de seu patrono pela oitiva de testemunha que comprovaria o motivo da ausência. Entendeu-se não ser possível aplicar a revelia e a presunção de veracidade por ser o denunciado autoridade municipal que deve manter seu labor em prol da municipalidade e, além disso, negou o pedido do patrono do denunciado, para a produção de prova oral em favor, entendendo-se que bastava prova documental. Deixou-se marcada próxima reunião para o dia 25 de maio de 2015. Nesta comissão é interessante ressaltar que os membros da comissão processante se utilizam do Código de processo civil e Código de processo penal como normas subsidiárias e justificadoras de suas atuações. Em sequência, às fls. 198/199, nova reunião foi realizada em que se indeferiu a produção de prova testemunhal pelo denunciante, pois se tratavam de vereadores que não podiam se manifestar como testemunhas. Além disso, deliberou-se por agendar a data do dia 02 de junho para ouvir o prefeito e 03 de junho de 2015, às 10 da manhã para a oitiva das testemunhas de defesa.

As fls. 200/202 foi juntada declaração como instrumento de comprovação de que o denunciado possuía justificativa para o não comparecimento, em seguida, as fls. 203/205, foi encaminhada lista de citados para o executivo municipal solicitando os números de PIS e CPF de cada um.

Diversas notificações remetidas às testemunhas, advogados e ao denunciante e ao denunciado constam de fls. 206/219. Posteriormente figura documentação relativa a pedido de cópia do patrono do denunciante e petição deste, em que, embora tenha manifestado irresignação pelos pedidos de prova e de revelia indeferidos pela comissão processante, pugnando pelo deferimento da oitiva dos vereadores como testemunha e pela revelia do denunciado.

Elemento interessante do Processo administrativo n.º 035/2015 pode ser encontrado às fls. 229/236, em que ocorre, no dia 02 de junho de 2015, audiência da comissão processante para oitiva do denunciado. Nesta audiência resta bastante evidente que a dinâmica de oitiva é realizada como se fosse um interrogatório, os membros da comissão e o patrono do denunciante fazer questionamentos ao denunciado, sendo interpelados por “protestos” de ambos os lados. Esta dinâmica é intrigante sob o aspecto de sua condução, que ocorre em moldes semelhantes aos do código de processo penal. Chama a atenção, especificamente, a possibilidade, franqueada a outros Vereadores que não os membros da Comissão Processante à realizar questionamentos ao denunciado, tal situação não consta do rito procedimental do processo de cassação do mandato do Prefeito Municipal, no entanto, deve-se verificar sua regularidade, haja vista que o objetivo é a colheita de evidências, a fim de que o denunciado possa obter o maior grau de defesa e contraditório que lhe seja possibilitado, portanto, a despeito de nenhum outro Parlamentar ofertar questionamentos ao acusado, a medida adotada transparece correção e respeito aos princípios constitucionais.

Em continuação ao processo, à fl. 237 consta notificação para determinada testemunha prestar depoimento no dia 03 de junho de 2015, data em que foram agendados os demais atos da Comissão. Para esta última data, é importante ressaltar que estava marca a oitiva do denunciado e de Vereadores da Câmara Municipal de Seropédica na qualidade de testemunhas. Em ata, à fl. 238, restou evidente, a base de fundamentação para a denegação dos pedidos de revelia do alcaide e de reconsideração quanto à oitiva dos Vereadores na qualidade de testemunhas. Tais pedidos foram denegados, por entender-se que o Prefeito não poderia ser considerado revel, uma vez que apresentou justificativa para a sua ausência e que os Vereadores não poderiam servir como testemunhas, em virtude da necessidade de obediência ao princípio da imparcialidade e moralidade, ressaltando que sendo eles julgadores não poderiam servir como testemunha. Assim, deu-se seguimento ao transcurso do processo.

No dia 03 de junho de 2015, foi realizada audiência da comissão processante para oitiva de testemunhas, com depoimentos constantes de fls. 239/290, em que se salienta a atuação do patrono do denunciante que buscava evidenciar a existência dos fatos narrados na denúncia como ensejadores da cassação de mandato, por se configurarem em infrações político administrativas. Foram ouvidos respectivamente: Luiz da Costa Guedes [fls. 239/243]; David Maciel de Oliveira [fls. 244/248]; Caio Ferreira Pereira [fls. 245/252]; José Roberto Corrêa [fls. 253/258]; Katia Oliveira Araújo (Chefe de Gabinete) [fls. 259/267];

Milaine Francisca da Silva [fls. 268/271]; Adilson Rozário [fls. 272/274]; Sérgio Perruchetti [fls. 275/278]; Fábio Cavalcante [fls. 279/284]; Fátima Regina Silva Maia [fls. 285/287]; Maria Aparecida da Silva Guerra [fls. 288/290]; Por fim foram anunciadas como ausentes as testemunhas: Marisa Moreira de Oliveira; Tainá Maria de lima e Antonia de Oliveira Souza [fls. 291/292]. O patrono do denunciante reiterou pedido de juntada de documentos supervenientes quanto aos fatos novos arrolados na audiência com prazo máximo de 10 dias, o presidente da comissão fez uso da palavra para esclarecer que iria discutir tal pedido com a comissão, para acatar ou não, encerrando assim a audiência.

Posteriormente, em resposta a ofício, o presidente da Câmara, fez constar CPF e PIS dos funcionários / Vereadores, conforme fls. 293/295.

Além disso, a Comissão Processante juntou aos autos do processo o material, jornal informativo, que era distribuído pelo denunciante, na forma do que requerido pelo denunciado, conforme se observa se fls. 296/298. Em sequência foram juntados os números de CPF e PIS em resposta ao ofício 09/2015 da comissão processante, conforme fls. 299/302. Os patronos do denunciante e do denunciado requereram cópias do processo, e consta declaração de recebimento por parte do patrono do denunciante às fls. 303/306.

Às fls. 307/309 foi acostado ofício nº 10 de 2015 da comissão processante, solicitando envio à Casa legislativa, com máxima urgência O CNIS e a relação de vínculos, salários e contribuições dos funcionários listados nas fls.308/309.

Consta dos autos, às fls. 310/ 312, ata da reunião da Comissão processante, em que, como primeiro ato, defere-se a juntada de provas no tempo hábil de 10 dias, pedido formulado à fls. 313/319, pelo patrono do denunciante. Adentrando às questões peticionadas pelo denunciante a comissão respondeu: Em réplica ao item 1 da petição mencionada, em que alega o denunciante que a comissão não solicitou as informações necessárias para o processo, a comissão alega só ter como dever o de apurar os fatos trazidos, até em decorrência da necessidade de imparcialidade. Item 2, o denunciante se queixa do fato de não ter sido intimado para se manifestar da defesa do prefeito juntado às fls.71/177. A comissão responde na ata que agiu de acordo com o artigo 5º, inciso III, do Decreto-Lei 201/67 e que o parecer da comissão pelo prosseguimento do feito encontra-se às fls. 121 do processo. No item 3, novamente o denunciante questiona não ter sido intimado, e a resposta da comissão se dá pela fundamentação jurídica, instruindo a leitura do Artigo 5º, inciso IV, do mesmo Decreto-Lei. Ao item 4, a comissão responde ao patrono quanto a estar ou não analisando novos fatos

trazidos pelo denunciante no decorrer do processo, dizendo que aquela comissão deve se ater ao fato principal trago num primeiro momento e originador daquele processo, completando com a afirmação de que em nenhum momento o denunciante solicitou emenda da inicial. Finalmente no item 5, a comissão diz que a listagem de funcionários fantasmas não é prova pertinente, [a listagem consta de fls. 156/157]. Por fim, quanto ao questionamento de abertura de CPI afirma que não compete aos membros investigarem todo e qualquer fato trazido no curso do processo, apenas analisam a denúncia e que não obsta que os Vereadores daquela casa usem fatos trazidos para instruírem uma CPI, contudo a Comissão deve se ater aos fatos em questão. Em resposta ao item 06, o denunciante é respondido acerca de não se trazer para testemunhar os quatro vereadores listados pelo denunciante, e a comissão deixou de se pronunciar dizendo já ter prolatado resposta ao dia 22 de maio de 2015. Terminou-se a ata com o consentimento pelo prosseguimento do processo. É importante trazer menção a esta ata, pois se percebe que a Comissão se ateve aos fatos trazidos ao processo, não sucumbindo a eventuais pressões do denunciante e seu patrono. Ressalta-se que a manutenção da réplica da Comissão processante em denegar pedido de oitiva de Vereadores na qualidade de testemunhas se coaduna com a imparcialidade e o devido processo legal, elementos essenciais para o regular andamento do processo.

Conforme mencionado anteriormente, a petição do denunciante consta de fls. 313/319 e consta requerimentos que foram devidamente respondidos às fls. 310/312, em suma o denunciante alega que está sofrendo distinção nas suas análises frente aos elementos trazidos pelo Prefeito e que a condução da comissão por seu Presidente se dava de forma ilegal. Cabe ressaltar, por oportuno, que a Comissão processante, poderia simplesmente ignorar a petição do denunciante, haja vista que naquele momento se encontrava em deliberação acerca dos elementos de defesa, devendo estes serem privilegiados em decorrência do princípio do devido processo legal.

Consta, às fls. 320/321, evidência do recebimento de cópia dos áudios e do processo administrativo 035/2015, conforme requerido pelo denunciado em 12 de junho de 2015, ato contínuo foi acostado ofício do Presidente da Câmara à Comissão processante, em que aquele encaminha documento protocolado pelo denunciante, solicitando cópia do processo, conforme se observa de fls. 322/324.

No dia 16 de junho de 2015 foi realizada reunião da Comissão processante, constante de fls. 325/326, em que esta explicita que após instrução processual, a comissão deverá abrir

vista do processo ao denunciado e seu patrono para que, dentro do prazo de 05 (cinco) dias se manifeste em razões escritas, pois já tendo aquela comissão realizado todas as audiências e inquirição das testemunhas, como determina o inciso III, do artigo 5º do Dec.-lei 201/1967, se aproxima a fase de encerramento de instrução processual. Ademais, fixou-se que a comissão processante iria convocar Sessão Extraordinária, após elaboração do parecer final, para leitura e julgamento, no qual serão convocados todos os vereadores que compõem a Câmara Municipal de Seropédica, além do denunciante, denunciado e respectivos patronos.

Elemento importante do processo foi protocolado ainda no dia 16 de junho, conforme fls. 327/329, nesta data o denunciante solicitou o arquivamento do processo. Esta questão remete à parte teórica em que este trabalho analisou a possibilidade de o denunciante desistir do processo após o recebimento da denúncia. Conforme foi analisado, verificou-se que após o recebimento da denúncia o processo transcorre independente da vontade do denunciante.

Em consequente, e em resposta ao ofício n.º 10/2015, a Previdência social encaminhou CD-R com a relação dos vínculos de remunerações dos funcionários listados no ofício mencionado. O conteúdo do CD-R foi juntado ao processo n.º 035/2015 às fls. 331/673.

Consta à fl. 674 encaminhamento de ofício interno n.º 43/2015, do Presidente da Câmara Municipal de Seropédica-RJ, contendo as cópias dos livros de atas das Sessões Ordinárias e Extraordinárias referentes ao período de Fevereiro de 2013 a abril de 2015, assim como as atas digitalizadas das Sessões Ordinárias e Extraordinárias de 2015 restantes, todas requeridas anteriormente à fl.177 pelo presidente da comissão processante, no dia 19 de maio de 2015, cumprindo solicitação do próprio denunciante, que manifestou interesse em tais atas, assim como nas mídias digitais em DVD produzidas durante o processo.

Às fls. 675/1938 foram juntadas cópias de diversas atas de sessões realizadas entre os meses de fevereiro de 2013 e abril de 2015, várias delas não tem nenhuma relação com os autos do processo administrativo n.º 035/2015. Inserido neste grande amontoado de folhas, constata-se às fls. 718/720 ata de Sessão Ordinária realizada durante o dia 16 de março de 2015, onde foi lido e colocado em discussão e deliberação para o fim de votação pelo recebimento da denúncia ofertada em processo de impeachment municipal n.º 035/2015. Durante a leitura foi informada que a protocolização da denúncia ocorreu no dia 09 de fevereiro, naquela mesma casa, pelo eleitor Sr. Ângelo Souza de Almeida. À fl.719 constam os votos dos Edis Rogério Morcego, Ball da Farmácia, Oscar Goulart, Aguinaldo Luis, Max Goulart, Dedé Bananeiro, Huguinho e Luciano DJ, todos tendo votado favoravelmente ao

recebimento da denúncia, ou seja, com mais de 2/3 [dois terços] dos membros, em votação que ocorreu na modalidade nominal. Em seguida procedeu-se, em obediência ao rito estampado no Decreto-Lei n.º 201/1967, ao sorteio para a composição da Comissão processante, sendo convidada uma senhora, dona Dalva, para acompanhar o sorteio. O primeiro nome sorteado foi o de Aguinaldo Luis Pereira, em sequência Oscar José de Sousa, Edwaldo Fernandes Barboza, como primeiro suplente Maximiliano Oliveira de Souza e segundo suplente Rogério da Silva Leite. O presidente da casa pediu que os sorteados chegassem a um consenso de qual papel cada um exerceria na comissão processante. Após a reunião dos membros da comissão, foi decidido que o Presidente da Comissão seria o Vereador Oscar Goulart, o Relator seria o Vereador Ball da Farmácia e o Membro Efetivo seria o Vereador Aguinaldo Luis, sendo suplentes o Vereador Max Goulart e Vereador Rogério da Silva Leite.

O presidente da Câmara emite ofício interno (Nº 44/2015) no dia 19 de junho, à fl. 1940, em que encaminha a documentação e cópias de outros ofícios requeridos pela Comissão processante em ofício n. 04/2015, datado do dia 08 de maior, conforme se observa de fls. 1941/2164, valendo a pena ressaltar os documentos presentes às seguintes folhas:

Consta à fl. 1943, em atenção ao pedido contido no ofício nº 106/2015 (fl. 1942), o Vereador Oscar Goulart emitiu ofício de nº 13/2015, em que afirma que o executivo está respondendo tempestivamente aos requerimentos, solicitações e quaisquer ofícios enviados por seu gabinete. Diz que na sua gestão na Presidência da Câmara (2013/2014), algumas solicitações não foram atendidas, mas não trata do assunto de forma pormenorizada.

Consta às fls. 1944/1945, em atenção ao pedido contido no ofício 106/2015 (fl.1942) o Vereador Rogério da Silva Leite elenca os documentos públicos encaminhados por seu gabinete em 6 [seis] itens. No primeiro item cuida, junto com o Vereador Professor Lucas, do abandono de um posto de saúde, encaminhando documentação ao Ministério Público, salientando que depois de certo tempo o MP parou de responder. O segundo item trata de solicitação enviada no dia 27/02/2015 ao Executivo solicitando esclarecimentos dos eventos e compromissos oficiais do ano de 2014, até a data da emissão não havia conseguido respostas do chefe do executivo. No item 03 [três] conjuntamente com o Vereador Professor Lucas, foi encaminhado ao MP pedido de informações acerca do funcionamento da Secretaria Municipal de Saúde. No item 4 [quatro] relata que encaminhou requerimento de nº 98/2014, no dia 10/11/2014 pedindo documentos da contratação de uma empresa de locações pela Prefeitura e

que não obteve respostas. No item 5 [cinco] outro pedido de documentos de contratação sem respostas, este emitido dia 19/11/2014 requerimento nº 99/2014. Por último no item 06 [seis] elencou 05 [cinco] ofícios remetidos à secretaria de obras e à Secretaria de serviços públicos. Terminou com parecer do qual se infere que, quanto aos requerimentos e indicações que são aprovados em sessão e remetidos ao executivo pela Câmara, alguns são respondidos em tempo, mas as respostas não são esclarecedoras, sempre com o mesmo texto mudando somente o número do documento. Tratou de anexar os documentos que tem relação com os itens elencados e com seu parecer a título de prova. Em sequência, o Vereador Rogério da Silva Leite, anexa documentos às fls. 1946/1962.

Consta de fl.1964, também em atenção ao pedido contido no ofício nº 106/2015 [fl. 1942], informação do Vereador José Celso da Costa em que salienta ter recebido respostas satisfatórias a todas as indicações realizadas no período de 2013 a 2014, tendo anexado as evidências das respostas às fls. 1965/2084.

Consta de fl. 2085, ainda em atenção ao pedido contido no ofício nº 106/2015 [fl. 1942], informação do Edil Luciano Nascimento Batista em que ressalta obter respostas em tempo hábil, “na maioria das vezes”, não observando prejuízos aos temas questionados ao Executivo, como evidências acosta os documentos de fls. 2086/2088.

Consta de fl. 2090 informação do Vereador Lucas Dutra dos Santos em que frisa 11 [onze] ofícios que não foram respondidos pelo Executivo, em seguida junta documentos de fls. 2091/2138.

Consta de fl. 2139 informação do vereador Maximiliano Goulart em que salienta 17 [dezessete] indicações realizadas por seu gabinete e não respondidas pelo executivo, acosta, ainda a documentação de fls. 2140/2143, como evidência das ausências de respostas.

Consta ainda à fl. 2144 informação da Secretaria de administração legislativa e protocolo da Câmara Municipal de Seropédica documentação contendo listagens com indicações respondidas e não respondidas nos anos de 2013, 2014 e 2015, dos seguintes Parlamentares: Hugo Pereira do Canto Junior, Edvaldo Fernandes Barbosa, Wagner Vinicius de Oliveira acostada às fls. 2145/2154 e 2156/2158.

Consta de fls. 2161/2164 informação e documentos de todos às indicações e requerimentos encaminhados pelo Vereador Aguinaldo Luis, constando os respondidos e os não respondidos. Após a juntada da documentação acostada como prova da ausência de resposta ao Legislativo, como meio de prova da alegação presente na denúncia, foi realizada

reunião da Comissão processante, no dia 22 de junho de 2015, em que rejeita o pedido de arquivamento do processo, por entender que após o recebimento da denúncia somente compete ao Plenário tal arquivamento, conferindo ao impeachment municipal natureza de ação penal pública incondicionada, conforme se observa de fls. 2165/2166. Em sequência, no dia 25 de junho de 2015, o relator requer a suspensão da notificação do denunciado e pede carga do processo para o melhor entendimento das circunstâncias do processo.

O relator da comissão processante, no dia 25 de junho de 2015, pediu carga de processo pelo prazo de 03 dias para estudo e realização de nova reunião da comissão processante após esse prazo e suspensão da notificação ao denunciado Alcir Fernando Martinazzo, informando ainda que o não atendimento do requerido prejudicaria a elaboração do parecer, conforme fl. 2167, sendo o feito disponibilizado ao relator no mesmo dia [fl. 2168], em virtude da aprovação naquela data, pela comissão processante, do pedido formulado pelo relator do processo e disponibilização dos autos pelo prazo de 03 [três] dias, até o dia 29 de junho de 2015, conforme se observa de fl. 2169.

Consta termo de devolução no dia 29 de junho de 2015, data limite para tal devolução [fl. 2170] e de notificação do denunciado no dia 30 de junho de 2015, conforme atestado de recebimento, por parte do denunciado e de seu patrono, constante de fl. 2171, que em sequência faz carga dos autos [fl. 2172].

O denunciado apresenta alegações finais conforme se observa de fls. 2173/2177. Em suma, a defesa do acusado se pronuncia acerca da denúncia, afirmando que a comissão processante serve para apuração dos fatos contra o chefe do executivo, e que os atos relativos às funções do denunciante eram de competência da Chefe de gabinete e não do Prefeito; a defesa afirma, ainda, que a denúncia relativa aos valores referentes à previdência do denunciante, que se alegava não ter sido realizada, o foi, conforme prova constante dos autos; Por fim, salienta com de que os temas postos na investigação da comissão não foram comprovados, devendo o relatório indicar o arquivamento do processo, por absoluta ausência de provas. Relatório final juntado ao processo dia 06 de julho.

Consta à fl. 2178 – Requerimento dos Vereadores para realização da sessão final, em virtude do prazo final de 90 [noventa] dias que se findava no dia 11 de julho de 2015. Em seguida às fls. 2179 convocação do denunciado para a sessão extraordinária do dia 10 de julho que se consubstancia no ato de convocação presente às fls. 2180/2181, em que o processo n.º 035/2015 seria posto em julgamento ao Plenário do Legislativo de Seropédica, oportunizada a

manifestação dos Vereadores e do denunciado ou seu procurador que foram devidamente notificados conforme se observe de fls. 2182/2183.

O Parecer final da Comissão processante somente fora juntado às fls. 2184/2198, que em suma contém elementos para conferir substância à Cassação do mandato do Prefeito. Em específico, é importante que se mencione que à fl. 2193, a Comissão assim se manifesta:

Nessa linha, sabendo-se que as esferas administrativa e judicial são independentes, nao resulta em ilegalidade ou nulidade a circunstancia de eventualmente vierem a ser proferidas decisoes conflitantes entre si. No campo do julgamento político a valoração dos elementos de prova constitui campo próprio dos atos *interna corporis*, onde a ordem jurídica conferiu exclusividade ao Legislativo, **sendo vedado ao Judiciário adentrar no exame de mérito da decisão.** (grifo no original).

Importante ainda é trazer os seguintes dizeres do Parecer Final:

No que se refere ao julgamento político, é importante ter em conta que ele é desvinculado, em muitos aspectos, das exigências formais e materiais inerentes aos processos judiciais em geral. No julgamento técnico, realizado pelo Poder Judiciário, a presunção de inocência tem major rigor do que no político, feito pelo Poder Legislativo, neste caso em dívida *pro societatis*, ou seja, EM FAVOR DA SOCIEDADE. Na lógica do julgamento político, são admissíveis e consistentes certas presunções que julgadores técnicos não podem aceitar. A lógica do julgamento político no opera apenas contras os acusados. Também o reverso acontece. Em alguns casos os denunciados podem vir a ser condenados pelo Judiciário, embora no venham a ser cassados pelo Parlamento. Reconhecer que o julgamento político tem sua lógica própria é importante para o regular funcionamento das instituições do Estado democrático. Mais que isso, não atenta minimamente contra nenhum direito daqueles que, eventualmente, foram cassados o fato de no se admitirem, em juízo, presunções típicas dos julgamentos políticos. Por isso, julgar tecnicamente um julgamento político é tão equivocado quanto julgar politicamente um julgamento técnico.

Verifica-se que o Parecer Final se deu em observância à autonomia de julgamento conferida pelo Decreto-Lei n.º 201/1967, e que se verificou presentes todos os requisitos formais e que a exordial fora formalizada com clareza. Em sua conclusão salienta que: tópico 1 – quanto ao denunciante ser “funcionário fantasma”, foi observado correlação entre o apontamento e os indícios e meios de prova juntados aos autos para que se chegasse a conclusão de que não só o denunciante, mas outros depoentes eram funcionários fantasmas; tópico 2 – Neste caso, a comissão reconheceu a existência da infração político-administrativa prevista no art. 4º, III, do Decreto-lei n.º 201/167, em virtude dos desatendimentos dos pedidos de informações dos membros do Poder Legislativo, utilizando números de requerimentos e ofícios não respondidos como fundamentos para tal decisão. Por fim, entenderam pela inexistência de evidências quanto ao delito de apropriação indébita, reforçando que tal análise competiria ao juízo específico. Assim sendo, o Parecer Final foi finalizado com o voto vencido do Presidente da Comissão [Oscar José de Souza], reconhecendo-se como procedentes as denúncias de contratação de “funcionários fantasma” e

desatendimento dos pedidos de informação exarados pelo Poder Legislativo, recomendando, portanto, a cassação do mandato do Prefeito pelo Plenário da Câmara Municipal de Seropédica.

Após, consta manifestação do procurador do denunciado requerendo leitura de determinadas peças no transcurso da sessão de julgamento, bem como que seja inscrito para sustentação oral, conforme se observa de fl. 2199.

À fl. 2200, era para constar a ata da sessão extraordinária em que fora julgado e cassado o denunciado, no entanto, tal ata não foi acostada aos autos, constando somente a nomeação de advogado dativo datado do dia da ocorrência da sessão de julgamento. Em sequência foram enviados ofícios à fl. 2201 ao Juiz Eleitoral; à fl. 2202, ofício ao Delegado de polícia; à fl. 2203, ofício ao Promotor de Justiça; à fl. 2204, ofício ao Presidente da Câmara, informando a todos cassação do mandato do Prefeito Alcir Fernando Martinazzo e a posse do Presidente da Câmara no cargo de Prefeito, com a edição do decreto legislativo n.º 078/2015, em virtude de julgamento em processo de cassação de mandato ocorrido no dia 10 de julho de 2015.

Consta, por fim, trâmites administrativos deferindo cópia dos autos, destituição de procurador do denunciante e outras medidas que não tem relevância meritória, conforme fls. 2205/2210.

4.2 Processo administrativo 817/2015

O processo se inicia com denúncia protocolada pelo Sr. José Eloy de Martins, título de eleitor nº 065435180345, zona nº 225, Seção 0085, às fls. 02/08, no dia 03 de agosto de 2015, em face do prefeito de Seropédica pela prática de infrações político-administrativas elencadas pelo denunciante, quais sejam: 1 - Criar despesas para o município sem a devida previsão orçamentária, ou seja, prática de infração político administrativa capitulada no art. 4º, VI, do Decreto lei 201/1967, uma vez que no dia da edição do Decreto 1058/2015 o Executivo não possuía Lei que o amparasse para abertura de crédito suplementar. Criando assim despesas para o Município de Seropédica sem a devida previsão orçamentária; 2 – Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, direitos interesses por parte do alcaide em decorrência de o Prefeito em exercício foi condenado a devolver aos cofres públicos municipais o valor de 1.788.475,30 UFIR-RJ e 542.203,15 UFIR-RJ por irregularidades praticadas no contrato com

a empresa Multiproof Cooperativa Multiprofissional de Serviços e de o Prefeito ter procedido a irregularidades ao realizar aditivos de prorrogação sucessivos; 3 – Renova a denúncia realizada no processo administrativo quanto ao desatendimento do Prefeito à convocação ou solicitação de informações da Câmara Municipal.

Em seguida, o denunciante apresenta documentação que comprova a sua capacidade para apresentar a denúncia e que fundamenta sua petição de acusação, conforme se observa de fls. 08/18. O setor de protocolo encaminha a denúncia ao gabinete do Presidente da Câmara Municipal [fl. 19], que em sequência pede parecer da Procuradoria [fl. 20].

O Procurador da Câmara Municipal exara parecer em 01 lauda, à fl. 21, em que “determina”²⁵⁴ a juntada de documentos relacionados aos fatos expostos da denúncia, em virtude da observância ao princípio da instrumentalidade e da eficiência administrativas, bem como no caso de recebimento de denúncia orienta pelo encaminhamento de toda a documentação eventualmente acostada, em consonância com o devido processo legal e seus corolários da ampla defesa e do contraditório.

Em consonância com o Parecer da Procuradoria foram anexados os documentos de fls. 22/330, contendo, em tese, evidências referentes aos fatos dispostos na denúncia. Observa-se dentre os documentos acostados, a prestação de contas com gastos no município e outros fatos pertinentes à denúncia.

Consta à fl.331 parecer da Subprocuradora Jurídica onde após análise dos fatos, opinou-se por encaminhamento dos autos à Comissão Permanente de Educação, Saúde e Assistência, para manifestação quanto aos fatos constantes na denúncia a ela remetida, tendo a Comissão referenciada se manifestado à fl. 332, salientando que se trata de denúncia protocolada na Câmara, entre outros motivos, quanto à realização de verificação no depósito de remédios, que foi impedida (como consta à fl.334, anexada) e visita técnica em uma escola, onde ficou constatado pelos membros daquela comissão o descaso com o dinheiro público. Assim aquela comissão encaminhou os autos à Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal, se colocando a disposição para esclarecimentos e eventuais documentos que poderiam à época ajudar na investigação dos fatos denunciados. A comissão anexou documentos de fls. 333/338 e encaminhou o feito à Procuradoria.

A subprocuradora jurídica da Câmara Municipal de Seropédica exarou parecer, às fls. fl. 339/340, no dia 05 de agosto de 2015, em que esta constata estar a denúncia em

²⁵⁴ O Parecer técnico jurídico contém manifestação opinativa ou sugestiva, em regra não contendo quaisquer determinações, sendo estas de competência do representante do Órgão ou da Entidade.

consonância com o disposto no art. 5º, I, do Decreto-Lei n.º 201/1967, bem como que os fatos narrados e as provas juntadas demonstrariam que o Prefeito teria incorrido em fatos tipificados no artigo 4º, Incisos III, IV, VI e VIII do mesmo decreto-lei. Em resumo, o Parecer opinava pela continuidade do processo, a fim de que ele fosse encaminhado ao Plenário para o possível recebimento da denúncia, com fundamento no art. 5º, II do Dec.-lei 201.

Às fls. 341/363 consta documentação referente ao recebimento da denúncia que se deu em sessão datada de 05 de agosto de 2015. Mais especificamente, à fl. 342, verifica-se portaria n.º 356 de 2015, em que constam os nomes aprovados para composição da Comissão processante; às fls. 344/362 observa-se a cópia da ata da sessão em que ocorreu o recebimento da denúncia, e o sorteio dos membros para a composição da Comissão e sua eleição interna para definição dos nomes do Presidente e do Relator. Neste caso vale mencionar que a discussão da matéria relativa a denúncia começou a ser debatida à fl. 356, e causou debate entre os Vereadores, haja vista o processo anterior [Processo administrativo n.º 035/2015], esses debates podem ser observados às fls. 357/359, quando nesta última o Presidente da Câmara Municipal de Seropédica resolveu suspender a sessão para que os Parlamentares pudessem tomar conhecimento da temática e que a Procuradoria pudesse esclarecer o rito procedimental, retomada a sessão, os Edis passaram a realizar a votação para o recebimento da denúncia que se deu de forma nominal, tendo sido aprovada por 09 (nove) Vereadores, ou seja, unanimidade, haja vista que o Presidente não vota [fl. 360], o sorteio foi realizado, sem a presença do nome do Presidente do Legislativo e foram sorteados os Edis: Hugo Pereira do Canto Júnior, Maximiliano Oliveira de Souza e Aguinaldo Luis Pereira. Posteriormente estes membros definiram que o primeiro nome seria o do Presidente e o segundo nome do Relator.

Consta de fl.364/366 foi tentada a notificação do denunciado para a apresentação de defesa prévia, no entanto, de acordo com a certidão de fl. 365, o Prefeito do Município se negou a assinar o documento, afirmando que só o faria na presença de seu advogado; à fl. 366, tentou-se novamente notificar o denunciado, não sendo logrado êxito, em virtude de a Chefe de Gabinete da Prefeitura informar a ausência do alcaide, o servidor, ainda, se dirigiu ao gabinete do Procurador Geral do Município que se negou a receber a notificação, afirmando não saber se seria ele o patrono do acusado naquele processo.

Comissão processante, em virtude da recusa imotivada ao recebimento da notificação para apresentação da defesa prévia, entendeu que a notificação poderia ser considerada realizada e encaminhou a notificação para publicação [fls. 368/370];

Consta de fl. 371/373, que o patrono do denunciado comparecera à Comissão processante no dia 18 de agosto de 2015, munido de substabelecimento e procuração que lhe conferiam poderes de representação, tendo-lhe sido dada ciência de que o prazo para apresentação de Defesa Prévia começara a correr no dia 17 de agosto de 2015. O patrono recebeu a notificação.

A Defesa Prévia foi apresentada no dia 26 de agosto de 2015 e acostada às fls. 374/382. Do instrumento de defesa cabe ressaltar as seguintes alegações: tempestividade da defesa, ante a verificação de que a notificação para apresentação de defesa prévia fora realizada no dia 17 de agosto de 2015 e que, por isso, o decêndio se findaria no dia 26 de agosto de 2018, data em que apresentada a defesa; alegou-se, ainda, a inépcia da inicial acusatória por dois motivos, o primeiro deles se consubstanciou na ausência de previsões de condutas específicas capazes de proporcionar a defesa, limitando-se a peça acusatória a informar as infrações político-administrativas praticadas sem apresentar qual a conduta específica configuradora da infração; segundo, alega a defesa que a denúncia não veio acompanhada de provas capazes de evidenciar a alegação apresentada, tendo sido a documentação juntada por determinação da procuradoria e não pelo denunciante. No mérito, alega a defesa que não houve a infração político-administrativa do art. 4º, VI, do Dec. lei 201, uma vez que o decreto n.º 1058/2015 de abertura de crédito suplementar, “referente à rubrica excluída da base de cômputo do percentual de 15%, nos termos § 1, do art. 80, da Lei no 540/2015 (‘créditos destinados a suprir insuficiências dotações destinadas a pessoal, obrigações patronais de qualquer natureza, encargos sociais, inativos e pensionistas’)” e arrola 03 [três] testemunhas e pugna por produção de provas junto às Secretaria de fazenda e Controladoria-geral do Município de Seropédica; no que tange à denúncia pela prática de infração político-administrativa do art. 4º, VIII, alega a defesa que os fundamentos apresentados com base na análise do Tribunal de Constas do Estado do Rio de Janeiro, são de diversas gestões e não somente do Prefeito, e que o denunciante equivocou-se na análise das prorrogações do contrato, sendo estas legítimas e realizadas sem quaisquer aditivos, pugna pela produção de prova oral, arrolando 03 [três testemunhas]; Por fim, alega que a matéria de desatendimento a convocação ou pedido de informações da Câmara Municipal se encontra sob o crivo do Poder Judiciário, tendo sido analisado nos autos do processo administrativo n.º 035/2015.

Em sequência à defesa, no dia 31 de agosto de 2015, a Comissão processante se reuniu e com todos os documentos e a defesa prévia em mãos exarou o Parecer preliminar que se encontra às fls. 383/390. Em análise preliminar a comissão fez breve relatório do processo, afirmando que a peça da denúncia atendeu as requisitos presentes no decreto-lei 201 e no regimento interno da Câmara municipal de Seropédica, cabendo, ainda que sucintamente, ressaltar que a Comissão se manifesta da seguinte forma: Acerca da tempestividade alegada na defesa prévia e seu recebimento, a comissão processante recebeu e reconheceu a defesa prévia como feita em tempo hábil, podendo assim ser dado prosseguimento ao rito estabelecido no inciso III do artigo 5º do dec.-lei 201/67. No que tange análise da inépcia da inicial, a Comissão processante entende bastar que a narrativa de condutas, atitudes ou fatos que, por seu conjunto e potencial ofensivo ou, aparentemente ofensivo, ao erário e aos bens públicos, sejam indicativos de um comportamento contrário a ética e ao interesse público, tipificado por uma conduta de infração político-administrativa, não se devendo aplicar ao processo jurídico-político-administrativo, de maneira automática e sistemática as regras e normas dos processos judiciais, rejeitando-se assim o pedido de arquivamento por inépcia da peça acusatória; Quanto ao mérito, questionado pela defesa pela falta da fase instrutória, a Comissão processante, oferta parecer afirmando que a fase de instrução se iniciará após a manifestação em Parecer preliminar daquela comissão, ou seja, o parecer deixa de apreciar pontualmente cada urna das improcedências alegadas pelo Denunciado e seu patrono na peça de defesa prévia, deixando essas conclusões para o parecer final; Finalmente, o parecer da Comissão processante é exarado em sentido de se dar prosseguimento ao processo, por entender que o alcaide, poderia ter incorrido na prática de condutas configuradoras das infrações político-administrativas previstas no art. 4º, incisos III,VI, VIII do Decreto-Lei 201 de 1967.

Depreende-se de fls. 391/392, a ata da reunião em que fora exarado o parecer preliminar, frisando que a partir do parecer preliminar pelo prosseguimento da denúncia, a Comissão processante resolve pela convocação do Secretário Municipal de Saúde, para prestar depoimento acerca do impedimento de averiguação de denúncia, expedição de ofício ao delegado de polícia, para prestar esclarecimentos sobre as providências tomadas nos registros de ocorrências feitos pelo presidente da comissão permanente de saúde e por fim pela convocação do denunciado e suas testemunhas arroladas em defesa prévia para esclarecer

os fatos imputados na denúncia. As oitivas foram marcadas para o dia 09 de setembro de 2015, na Câmara.

Em sequência ao parecer preliminar foram realizadas notificações, fls. 393/400, aos acusados e às testemunhas arroladas, sendo informado pelo patrono do denunciado, que na data do dia 09 de setembro, o alcaide estaria em viagem, pugnando pela redesignação de data para a audiência [fl. 401], bem como informação de que a testemunha Roberto Brito Borges da Silva se encontrava em licença médica, conforme atestados de fls. 403/404.

No dia 09 de setembro de 2015 fora realizada audiência da Comissão processante para a oitiva das testemunhas arroladas nos autos [fls. 404/405]. Já no início da audiência, o Presidente da Comissão fez questão de deixar frisado que poderia ter entendido pela aplicação da revelia ao denunciado, uma vez que informou que estaria viajando, mas não fez constar provas da justificativa apresentada, no entanto, objetivando evitar a arguição de nulidades futuras permitiu ao denunciado a manifestação posterior, marcando nova audiência para o dia 14 de setembro de 2015, data em que seriam feitas as oitivas de todas as testemunhas e do denunciado. Este fora intimado por seu procurador que se encontrava na audiência e as demais testemunhas seriam novamente notificadas. As testemunhas foram encaminhadas novas notificações às fls. 407/411.

Ainda no dia 09 de setembro de 2015, compareceu ao gabinete do Presidente da Comissão processante, senhora de nome Elisângela Antonio Bilhane Matias, casada, do lar, portadora do documento de identidade n 273753491, expedida pelo DETRAN/RJ, residente e domiciliado na Rua Waldetário Cruz, nº 19, Lt. 19, Qd 56, Campo Lindo, Seropédica/RJ, afirmando que recebeu frascos de xaropes vencidos para o tratamento médico de seus filhos. Por entender conexas às condutas apresentadas na denúncia, a Comissão determinou que a senhora Elisângela fosse incluída como testemunha do caso. Motivo pelo qual mandou notificar o denunciado de tal oitiva na forma do Decreto-Lei 201, ou seja, com até 24 h [vinte e quatro horas] de antecedência da efetiva oitiva [fls. 412/413]. Foram acostadas às fls. 414/417, como evidências, os receituários e o registro de ocorrência.

Em seguida, novas notificações foram enviadas às testemunhas, conforme se observa de fls. 418/422, sendo que consta de fl. 423, informação do patrono do alcaide, pugnando por nova notificação uma vez que ele havia recebido a notificação, mas não tinha poderes em procuração para fazê-lo, solicitando da comissão que remetesse notificação à pessoa do Prefeito.

A defesa do Prefeito Municipal, 05 [cinco] minutos antes do início da audiência, fls. 444/445, protocolou requerimento a fim de que fosse dispensado o ato de oitiva do Prefeito por convocação, e que entendia-se esta como convite, haja vista a ausência de hierarquia entre Poder Legislativo e o Chefe do executivo e como se tratava de convite, este deveria se dar na forma do Regimento Interno, o que não aconteceu.

Em sequência foram juntados os termos de comparecimento das testemunhas que compareceram a audiência e cópia dos autos em CD-ROM, conforme se observa de fls. 427/433.

Após a documentação anexada, deu-se início ao ato instrutório, em que se realizaram as oitivas das testemunhas, conforme se observa de fls. 434/514. Inicialmente, a audiência foi pautada pela ausência do Prefeito, que a despeito de não estar presente para prestar sua manifestação, estava representado por sua defesa, Dr. Harley Ramos Siquara [Procurador-Geral do Município] e Rafael Montenegro que obteve substabelecimento no ato da audiência, conforme se observa de fl. 426. Após as conclusões iniciais, o Presidente da Comissão processante realizou a leitura da denúncia e questionou ao patrono do denunciado se ele gostaria de fazer requerimentos, momento em que assentindo o referido procurador requereu a dispensa da oitiva da testemunha André José Alves da Silva, por ele não ter conhecimento dos fatos, passada esta fase inicial deu-se início às oitivas das seguintes testemunhas:

1 - Walter Carneiro Figueiredo Junior, testemunha arrolada pela defesa, sua oitiva consta de fls. 441/455, em suma as perguntas a ele, Secretário de Finanças, foram dirigidas com o objetivo de saber mais sobre o decreto de crédito suplementar n.º 1058/2015, objeto da denúncia;

2 - César Matheus Guimarães, testemunha arrolada pela defesa, com depoimento colhido às fls. 456/463, Secretário de Saúde do Município de Seropédica, sinteticamente, as perguntas foram realizadas com o intuito de esclarecer o fornecimento de medicamentos vencidos à população do Município e de saber informações sobre a criação de obstáculo aos membros da Comissão de Saúde da Câmara de Vereadores, que foram impedidos de entrar no depósito de medicamentos para averiguar notícia de que os medicamentos estavam vencidos. O Secretário se limitou a informar que estava a 20 [vinte] dias no cargo e que tudo estava sendo normalizado e que os medicamentos vencidos não pertenciam ao Município de Seropédica;

3 - Gessimar Jorge de Aragão, testemunha arrolada pela defesa, ocupante do cargo de Controlador-geral do Município de Seropédica, oitiva consta de fls. 463/471, as perguntas foram confusas e houve momento em que o Vereador Aguinaldo pede desculpas por ter se atrasado na colheita dos depoimentos, mas os questionamentos cingiram-se a se o Secretário vem cumprindo as determinações do TCE-RJ, e todas foram respondidas afirmativamente;

4 - Carlos Alberto Decembrino, testemunha arrolada pela defesa, depoimento colhido às fls. 471/486, A ele foram feitas perguntas sobre o decreto de crédito suplementar, tendo a testemunha afirmado a todo o momento que a forma como se deu a edição do crédito suplementar está em consonância com a Constituição Federal;

5 - Elisângela Antonio Bilhane Matias, testemunha arrolada pela Comissão processante, oitiva colhida às fls. 486/494, em análise sintética, foram realizados questionamentos sobre o remédio que a testemunha havia recebido de posto de saúde e que estariam vencidos. A testemunha informou que entregou os remédios vencidos a Delegacia de polícia civil e que só tinha as cópias, elucidou que não voltara ao posto, pois havia sofrido constrangimento por parte do Secretário de Saúde que a abordou e pediu os remédios que ela havia conseguido. Em seguida ao depoimento da senhora Elisângela, a audiência foi interrompida, tendo-se iniciado novamente às 14 horas daquele dia 14 de setembro, reaberto os trabalhos foi lida novamente a denúncia às fls. 495/498

6 - Lúcia Baroni Martinazzo, Secretária de Educação, testemunha arrolada pela defesa, depoimento colhido às fls. 499/514, as perguntas feitas à testemunha foram focadas em uniformes mal acondicionados em uma escola municipal desativada, que fora objeto de reportagem televisada, no não recebimento de uniformes por alunos da rede municipal e sobre o conhecimento das empresas vencedoras dos certames licitatórios que realizavam o transporte estudantil; a testemunha respondeu que a reportagem não condizia com a verdade e que aqueles uniformes eram antigos e não poderiam ser utilizados, pois se encontravam fora dos padrões normativos e possuíam material político partidário, além disso, elucidou que não tinha conhecimento das licitantes e que isso competia a Secretaria de Suprimentos, por fim afirmou que somente houve uma mãe que não recebeu porque não apareceu no dia da distribuição dos uniformes e este caso já havia sido solucionado.

Após o encerramento, o patrono do denunciado requereu a juntada de documentação que corroborava o depoimento da Secretária de Educação, conforme fls. 515/528 e em

seguida solicitou cópia dos autos a partir da fl. 373 e os áudios de todo o procedimento [fls. 529/531].

Os atos seguintes foram meramente formais, constando notificações ao denunciado para depois no dia 25 de setembro [fl. 533] e à testemunha que não pode ser ouvida por que estava em licença médica [fl. 532], além de ofício ao Ministério Público, com CD-R de todo o processo [fl. 534], Certidão de entrega de cópias e de CD-R conforme solicitado pela defesa do denunciado [fl. 536] e Notificações ao denunciado e ao denunciante para prestarem depoimento no dia 30 de setembro de 2015 e para que o denunciado regularize a representação processual [fls. 537/541].

Cumprе ressaltar que à fl. 535, consta o termo de comparecimento da testemunha Roberto Brito, que, apesar de ter sido ouvida, não consta a ata de tal oitiva nos autos, mas somente CD-R, que não foi possível acessar.

No dia 30 de setembro, os depoimentos foram todos dispensados ante a ausência do denunciado que havia protocolado justificativa no dia 28 de setembro de 2015, informando compromissos oriundos do seu dever funcional, conforme se observa de fls. 542/551.

Já no dia 06 de outubro de 2015, o Presidente da Câmara Municipal de Seropédica encaminhou ofício n.º 172/2015, informando ao Presidente da Comissão processante a edição do Decreto n.º 80/2015 que tinha como objetivo a convocação do Prefeito [fl. 557], as cópias dos documentos e do decreto foram juntados às fls. 552/556 e 558/571.

A comissão processante remeteu ofício ao Cartório do 1º Ofício de Seropédica, requerendo informação acerca da procuração ao advogado Harley Ramos Siquara corresponde com a arquivada no livro 42, folhas 128, atos 126, requereu ainda que seja informado se no dia 18 de agosto de 2015, a procuração estava em vigor, tal requerimento e a cópia da procuração questionada se encontram às fls. 572/575.

O alcaide manifestou sua indignação com o decreto legislativo 80/2015 às fls. 575/580, em que, apertada síntese, argumenta que o Poder Legislativo não pode ultrapassar suas atribuições e não tem o poder de compelir o Prefeito à comparecer à comissão, mas havendo quesitos e informações ele as prestará dentro da competência de fiscalização do Poder Legislativo.

Às fls.581/583 a Comissão processante encaminhou notificações ao denunciado e ao denunciante para prestar depoimento no dia 28 de outubro de 2015, às 10:00 h. Anexada cópia

do jornal de grande circulação em que foram publicadas as informações constantes nas notificações.

No dia 28 de outubro a Comissão processante realizou reunião em que almejava ouvir o denunciante e o denunciado. Nesta reunião vale mencionar que o Presidente da Comissão processante pediu que fosse acostado aos autos decisão do juízo da 01ª Vara Cível da comarca, que indeferiu decisão liminar em Mandado de Segurança n.º 0004119-402015.8.19.0077, que tinha como objeto obstaculizar o Legislativo municipal de convocar o Prefeito municipal para prestar depoimento. Mencionou-se, ainda, que a decisão conferia legitimidade a convocação com base no art. 5º, III, do Decreto-lei n.º 201/67 [fls. 584/587].

Em seguida, à fl. 588, foi informado retificação de erro na numeração, acostados aos autos notificações e termo de comparecimento do denunciante, bem como CD-R de sua oitiva, sem que esta fosse reduzida a escrito nos autos, além de certidão em que se atesta que o denunciado fora devidamente notificado na pessoa de seu patrono [fls. 592/596].

No dia 28 de outubro de 2015 foi realizada audiência convocada pela comissão processante em que se objetivava a oitiva do denunciado e do denunciante, tendo o primeiro sido notificado pelas mais diversas formas legais para o comparecimento, quedando-se, ainda assim ausente a sua oitiva. Durante a audiência foi franqueada a palavra ao patrono do denunciado que se reportou à petição de justificativa de ausência protocolada naquela edilidade, petição esta que fora juntada às fls. 589/591, em que o advogado traz, novamente, a questão da convocação ser irregular e de que o decreto legislativo é extremamente genérico, que não cumpre as formalidades exigidas pelo regimento interno, o que poderia gerar nulidade do procedimento, pediu que fossem revisados os requerimentos formulados anteriormente no sentido de que as regras de processamento previstas no regimento interno e na lei orgânica fossem fielmente seguidos. Dando prosseguimento à audiência, o edil, membro da comissão que se encontrava ausente apareceu, e passou-se aos questionamentos ao denunciante. É curioso relatar que o denunciante quando perguntado sobre a denúncia feita a respeito do descumprimento do orçamento, menciona as pedaladas, mesma razão que levou ao impeachment da Presidente Dilma Rouseff, apesar dos casos serem diferentes. Sucintamente, as perguntas do Relator e do patrono do denunciado cingiram-se aos termos da denúncia ofertada, sendo que o denunciante foi enfático em defender sua peça acusatória, afirmando ser papel do Legislativo a fiscalização e que por isso deveria a Câmara Municipal proceder à medida que coibisse a atuação do Prefeito [fls. 597/624].

Às fls. 625/628, são feitos pedidos de vista e de cópia dos autos.

Foram juntadas aos autos as Alegações Finais do denunciado às fls. 629/654, em que preliminarmente requereu-se a apreciação e deferimento da produção de provas solicitada quando da defesa prévia e que não foi observada pela Comissão processante, entendendo que os documentos das Secretarias de Fazenda e da Controladoria poderiam elucidar a regularidade dos decretos de crédito suplementar, a imprestabilidade dos uniformes e a licitude da licitação objeto da denúncia. Posteriormente, a defesa volta a se manifestar pela inépcia da peça acusatória que fora formulada de maneira genérica e sem robustez probatória, o que, inclusive, seria obstáculo ao exercício da ampla defesa e do contraditório; questionou, ainda, a utilização do instrumento de controle democrático do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, como meio de promoção eleitoral do denunciante [detentor da alcunha de Eloy do PT], haja vista ter sido candidato a Vereador sem expressão no município, e almejar o pleito eleitoral de 2016; requereu a declaração de impedimento dos Vereadores que compuseram a coligação da qual participou o denunciante; pugnou o patrono do denunciado pelo arquivamento da denúncia trazendo alegações acerca da inexistência de consistência dos fatos apresentados na denúncia, não havendo elementos de prova capazes de atestar o cometimento das infrações político-administrativas apontadas; subsidiariamente, requereu, caso o Parecer Final fosse exarado em sentido de prosseguir com a denúncia, que fosse deferida e realizada a produção das provas solicitadas às fls. 379 e 381 dos autos do Processo Administrativo n.º 817/2015.

Fora exarado Parecer Final pela Comissão processante que consta de fls. 665/729, em que apertada síntese, se discorre sobre o cumprimento de todas as fases do rito procedimental previsto no decreto-lei 201/67, bem como são elucidadas as matérias alegadas, e definido pela cassação do mandato do Prefeito pela prática das infrações político-administrativas descritas nos incisos III e VIII do art. 4º do Decreto-lei n.º 201/1967, absolvendo o denunciado de todas as demais imputações realizadas.

Antes da juntada do Parecer final, às fls. 655/ 664, consta requerimento para abertura de sessão extraordinária no dia 13 de novembro de 2015, data em que o Poder Legislativo entendia como sendo o último dia para a realização da sessão de julgamento, além disso constam certidão de notificação do Prefeito e pedido de vistas do processo pela defesa.

Às fls. 730/733 constam novas notificações para o comparecimento do Prefeito e todos àqueles envolvidos no processo.

No dia 12 de novembro de 2015, fora realizada sessão em que, logo após a abertura e leitura da denúncia e da matéria de julgamento, o Vereador Max solicitou que fosse lido requerimento do Partido PCdoB e fosse redesignada para o dia 14 de novembro de 2015 nova sessão extraordinária, em que se deveria convocar o suplente do Vereador Wagner que no transcurso do processo administrativo n.º 035/2015, ao ter votado, gerou motivo para a anulação da decisão de cassação do mandato do Prefeito. Sendo aceito pela edilidade, fora redesignada a data da sessão de julgamento [fls. 734/741].

Às fls. 742/744, percebem-se acostadas a justificativa do vereador Lucas para o não comparecimento; termo de convocação do suplente do Vereador Wagner – Presidente da Câmara Municipal de Seropédica e edital de convocação para a realização de sessão extraordinária no dia 14 de novembro de 2015 em que se daria o julgamento do alcaide, em jornal de grande circulação no município.

No dia 14 de novembro de 2015 fora realizada a sessão, no entanto, assim que abertos os trabalhos, o Presidente da Casa recebeu intimação do juízo de Seropédica determinando a suspensão da sessão, por ter-se ultrapassado o prazo de 90 [noventa] dias, prazo este decadencial, haja vista que a Câmara considerou o denunciado como notificado no dia 13 de agosto de 2015, sendo o termo final correto, o dia 11 de novembro de 2015. O Vereador Max [Maximiliano Oliveira de Souza – relator do processo na comissão processante] leu a decisão liminar proferida nos autos do Mandado de Segurança n.º 0456979-84.2015.8.19.0001, impetrado pelo Vereador José Celso da Costa, e após a leitura deu por encerrada a sessão.

4.3 Judicialização – uma análise dos processos judiciais e das decisões proferidas.

Os processos judiciais foram impetrados em face da Câmara Municipal de Seropédica, basicamente com fundamento na afronta do devido processo legal, o que infligiu à atuação da edilidade mácula que fora controlada pelo Poder Judiciário, tornando nulo os dois processos de cassação instaurados contra o Prefeito Municipal no ano de 2015. Diante desta sucinta introdução, passamos à verificação dos liames dos processos judiciais.

4.3.1 Mandado de Segurança n.º 0002414-07.2015.8.19.0077

No dia em que ocorrera a sessão para julgamento do processo de cassação de mandato do alcaide, este, por meio de seu procurador, impetrou Mandado de Segurança com pedido de liminar, sob o n.º 0002414-07.2015.8.19.0077, para que a sessão fosse suspensa caso ainda

estivesse ocorrendo quando do deferimento da liminar e em caso de já ter se observado o fim da sessão de julgamento que o juízo deferisse a decretação da nulidade do futuro decreto legislativo.

Posteriormente ao fim do Processo administrativo e com a edição do Decreto legislativo n.º 78/2015, não se tendo alcançado a suspensão da sessão de julgamento, o feito foi encaminhado ao Ministério Público antes da apreciação do Magistrado. Ocorre que o *Parquet* se manifestou pela necessidade da presença do processo administrativo n.º 035/2015, a fim de que pudesse emitir parecer sobre a matéria e para que o pedido liminar fosse analisado.

O magistrado determinou, no dia 17 de julho de 2015, que o impetrante fizesse constar íntegra do processo administrativo que culminou na cassação em um período de 24h (vinte e quatro) horas, em virtude da urgência da matéria.

Em sequência, no mesmo dia, o impetrante apresentou petição aditando a inicial do Mandado de Segurança, em consonância com o despacho do juízo, trazendo maiores elementos motivadores da nulidade do rito procedimental da cassação do mandato do Prefeito, dentre eles: alegação de desrespeito às regras contidas na Lei Orgânica do Município e ao Regimento Interno; indeferimento de acesso aos documentos constantes do processo administrativo 035/2015; ferimento a proporcionalidade partidária na formulação da comissão processante; participantes da comissão processante da sessão de julgamento, o que configuraria parcialidade no julgamento; Parcialidade no julgamento em virtude do Presidente da Câmara Municipal de Seropédica ter participado da sessão e votado, sendo que, ele seria interessado, em virtude da vacância do cargo de Vice-prefeito falecido; Inépcia da inicial acusatória em virtude de não estar subsidiada por provas e desrespeitar o inciso I do art. 5º, do Decreto-Lei n.º 201/1967; Decadência do prazo de leitura da denúncia, alegando-se que esta não foi lida na primeira sessão após a sua protocolização na Câmara Municipal de Seropédica; convocação do prefeito sem a observância das formalidades legais; ausência de votação por cada uma das infrações político-administrativas apontadas, ferindo-se assim o disposto no inciso VI, do art. 5º do Dec.-lei 201/67; desobediência à observância de notificação ao denunciado de todos os atos praticados no processo; cerceamento de defesa, por não ter sido observada a leitura de peças requeridas pela defesa do denunciado e não se ter permitido a sustentação oral da defesa.

Juntado com o aditamento da inicial no Mandado de Segurança seguiu-se cópia de parte do processo administrativo n.º 035/2015 e CD contendo vídeo da sessão de julgamento do dia 10 de julho de 2015. Ressalta-se que o impetrante não possuía a íntegra do processo administrativo e, em virtude de a Câmara Municipal, a época, se encontrar em recesso, a sua intimação para a juntada da íntegra do processo se tornava bastante dificultosa. Além disso, ainda no dia 17 de julho de 2015 o Ministério Público exarou Parecer opinando pela concessão da medida liminar, principalmente em virtude de ter o Presidente da Câmara Municipal de Seropédica conduzido a sessão e votado pela cassação o que na opinião do Ministério Público desrespeitou os princípios da moralidade e impessoalidade, maculando o devido processo legal.

Novamente no dia 17 de julho de 2015 o juízo da primeira Vara cível da comarca de Seropédica decidiu, em sede de liminar, pela Procedência do pedido do impetrante, nulificando o decreto legislativo n.º 78/2015, por entender que houve afronta ao devido processo legal. Impende ressaltar que o magistrado não obteve todos os instrumentos e todas as peças contidas no processo administrativo n.º 035/2015, todavia entendeu haver evidência suficiente para a concessão da liminar. Colaciona-se trechos da decisão que são de vital importância para o entendimento da razão da tomada de decisão do juízo de primeiro grau:

Inicialmente, importante ressaltar que a certidão de fl. 543 demonstra que a Câmara Municipal está em recesso até 03/08/2015, o que dificulta o cumprimento da determinação de fl. 538, tornando necessária, diante da urgência e relevância da questão, a análise do pedido liminar antes da juntada de cópia integral do procedimento administrativo que gerou a cassação do impetrante, especialmente porque os documentos constantes dos autos permitem o exame, ainda que superficial, de parte das nulidades alegadas. Após análise dos fatos narrados na petição inicial e dos documentos a ela acostados, ficou demonstrada a existência dos requisitos necessários ao deferimento da medida. [...] Importante salientar que, por força do princípio da separação dos Poderes, não cabe ao Judiciário analisar o mérito da decisão da Casa Legislativa, pois se trata de ato de natureza política. Contudo, deve o Judiciário, quando provocado, examinar a regularidade do procedimento de cassação, a fim de garantir a observância do devido processo legal. No caso dos autos, como observa o Ministério Público, o vídeo da sessão de julgamento realizada pela Casa Legislativa evidencia que o então Presidente da Câmara Municipal - Vereador Wagner Vinicius de Oliveira - votou pela cassação do então Prefeito (01h48m do vídeo de fl. 462), apesar de ser diretamente interessado, por ser o substituto natural do impetrante no cargo de Chefe do Executivo, tendo em vista a vacância do cargo de Vice-Prefeito, falecido em 2014. Mais do que isso, o então Presidente da Câmara presidiu a sessão de julgamento que gerou a cassação do Prefeito, conforme demonstra o vídeo de fl. 462. O art. 5º, Inciso I, do Decreto-Lei 201/67, de forma literal, prevê o impedimento do Presidente da Câmara apenas nas hipóteses em que ele também for o denunciante, o que não ocorre no caso. Entretanto, as regras procedimentais previstas no Decreto-Lei 201/67 devem ser interpretadas de forma sistemática com as demais regras vigentes no ordenamento jurídico que regulam o procedimento e julgamento nos processos administrativos e judiciais. Isso porque todas as pessoas submetidas a qualquer julgamento cujo

resultado possa ser desfavorável - em sede judicial ou não - têm o direito à observância do devido processo legal, princípio constitucional que constitui a base de um processo justo e adequado. O devido processo legal exige julgamento imparcial. Nenhum processo pode ser considerado justo e adequado se quem julga, ou preside o órgão julgador, for diretamente interessado no resultado do julgamento. Não por outra razão, o art. 18, inciso I, da Lei 9.784/99 estabelece que é impedido de atuar no processo administrativo quem tenha interesse direto ou indireto na matéria. [...] Dessa forma, mostra-se verossímil, ao menos em sede de cognição superficial, a alegação de violação ao devido processo legal, consistente em julgamento parcial, decorrente do voto e da presidência da sessão, por parte de pessoa diretamente beneficiada com a cassação, vício que macula o ato gerador desse resultado. Ademais, o ato impugnado, se mantido, pode resultar ineficácia da medida, caso deferida ao final. Como bem pontuou o I. representante do Ministério Público, em seu parecer: 'a alternância na chefia do Poder Executivo local é capaz de causar relevante instabilidade política e social no âmbito do Município, haja vista a desorganização da função do governo, bem como da função administrativa' (fl. 546). Assim, revela-se prudente, ao menos por ora, prestigiar a soberania popular manifestada pelo voto direto da maioria dos eleitores do Município, conservando o mandato do impetrante, até que sejam analisadas, em cognição exauriente, todas as nulidades arguidas em relação ao processo de cassação. Ante o exposto, acolho a promoção do Ministério Público e DEFIRO PARCIALMENTE A LIMINAR para suspender os efeitos do Decreto Legislativo nº 78/2015, editado pela Mesa da Câmara Municipal de Seropédica, bem como determinar o imediato retorno do impetrante ao cargo de Prefeito, até decisão final.

Após a decisão do juízo de primeiro grau, a Câmara Municipal, em defesa de sua competência, apresentou pedido de reconsideração, em que contesta cada um dos vícios alegados na inicial do Mandado de Segurança, no entanto, foca-se no fundamento que norteou o julgamento pela suspensão do decreto legislativo nº 78/2015, qual seja, o Presidente da Câmara Municipal de Seropédica ter votado pela cassação do mandato do Prefeito, sendo interessado, em virtude de ser o próximo na ordem sucessória ao alcaide, ante a vacância do cargo de Vice-prefeito, falecido. Como argumento principal, o Presidente e a Mesa diretora da Casa Legislativa de Seropédica afirmavam a inexistência de impedimento legal para a votação do Presidente. Ressaltavam, ainda, que a decisão pela nulidade do voto do Presidente da edilidade não macularia o processo de impeachment municipal, haja vista a ausência do cômputo do voto dele não afetaria o quórum qualificado de 2/3 (dois terços) dos membros do Legislativo, bastando para tal constatação que se averiguasse que, contabilizado o voto do Presidente, tinha-se 08 [oito] votos pela cassação, anulado este, permaneciam 07 [sete], montante este caracterizador do quórum qualificado exigido pelo Decreto-Lei nº 201/1967.

Conjuntamente com a apresentação de pedido de reconsideração, foi interposto de recurso de agravo de instrumento, em que se observaram as mesmas bases argumentativas utilizadas para fundamentar o requerimento de revisão da decisão prolatada.

O juízo de primeiro grau da primeira vara cível da Comarca de Seropédica, rechaçou o pedido de reconsideração do impetrado, embasando sua decisão na ausência de demonstração de alteração na situação fática, ressaltando, ainda, que:

Cabe salientar que os próprios impetrados confirmam que o Presidente da Câmara Municipal de Seropédica integrou a formação da composição para votação (...) (fl. 561). A alegada ausência de prejuízo é matéria de direito, que será apreciada em cognição exauriente por ocasião da sentença.

Curioso é a análise do agravo de instrumento protocolizado em face da decisão prolatada pelo juízo singular, isso porque a Câmara Municipal resolveu, em petição simplória se manifestar pela desistência do recurso de agravo de instrumento, tal manifestação foi acatada pelo Relator dos autos na 19ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Entendeu o Desembargador Relator Guaraci de Campos Vianna não haver óbices à desistência, em virtude do que dispunha o art. 501 do Código de Processo Civil de 1973.

Cabe deixar frisado que o processo judicial em referência não observou o seu trânsito em julgado, nem mesmo foi alcançada uma Sentença, sendo bastante claro que não existe mais o objeto da demanda, haja vista que o mandato do Prefeito findou-se no final do ano de 2016 e não se renovou. Portanto, é bastante evidente que, quanto a este processo judicial, o controle foi exercido em sede de liminar, sem que houvesse a devida cognição exauriente.

Durante todo o estudo apresentado neste trabalho, pautou-se pela leitura do Decreto-lei n.º 201/1967 inserido no Ordenamento Jurídico inaugurado pela Constituição da República Federativa de 1988 e assim não é diferente quando da análise do controle jurisdicional exercido sobre os casos de processos de cassação instaurados em face do Prefeito Municipal de Seropédica. No que tange ao Mandado de Segurança n.º 0002414-07.2015.8.19.0077, impetrado em decorrência da edição do decreto legislativo 78/2015 e referente ao processo de cassação instaurado na Câmara Municipal de Seropédica sob o n.º 035/2015, tem-se imperiosa a análise da decisão quanto aos pressupostos que fundamentaram a decretação da nulidade do processo.

Verifica-se que o magistrado, no caso em análise, conferiu privilégio ao princípio da soberania popular, observado, de acordo com a sua análise pelo voto da maioria dos munícipes de Seropédica em seu alcaide. No entanto, há que se verificar que o processo de impeachment municipal também é instrumento, que inserido em uma democracia, visa a impedir a manutenção de agente que seja nocivo para a sociedade local, ou seja, em tutela da comunidade local, independente de ter sido aquele eleito por maior de votos.

Em que pese a justificativa do juízo evidenciar fato que merece anulação, qual seja, o voto do Presidente da Câmara Municipal, em virtude de ser este o próximo na linha sucessória do Prefeito municipal, constata-se que a presença de um voto viciado não retira, por si só, a legitimidade do voto dos demais, que deve ser respeitada. Assim, tornado nulo o voto do Presidente, os demais edis deveriam ter seus votos analisados, o que culminaria na percepção pela manutenção do decreto legislativo n.º 78/2015.

É imperioso que se saliente que o juízo entendeu que a presença do Presidente da edilidade e seu voto teria maculado todo o trâmite da sessão de julgamento do processo de cassação, mas a questão do rigor judicial já fora mencionada antes e não deve ser transportada para o processo de cassação que não seja relativo ao respeito ao devido processo legal, isso porque os Parlamentares não possuem o conhecimento técnico, a responsabilidade jurisdicional e a severidade a que esta sujeito o membro do Poder Judiciário. (Nas palavras de: ... Colocar algum autor

Diante de todo o exposto, verifica-se que o princípio da soberania popular privilegiado pelo juízo quando da decisão liminar deve, sim, ser observado, entretanto, em consonância com a regra Constitucional vigente que prevê o legislador municipal como julgador e legítimo detentor do Poder de controle democrático sobre as infrações político-administrativas praticadas pelo chefe do executivo, justamente como fundamento de tutelar os cidadãos representados por seu Parlamento. Assim sendo, verifica-se acertada a decisão do juízo de primeiro grau quanto à macula observada no voto do Presidente da Câmara Municipal de Seropédica, todavia, a extensão de tal irregularidade a toda a votação não poderia servir como base para a suspensão do decreto legislativo n.º 78/2015, justamente porque, a ausência do voto do Presidente, manteria o quórum necessário para a cassação do mandato do Prefeito.

Há que se ressaltar que o Decreto-Lei n.º 201/1967, a despeito do posicionamento deste estudo pela incompatibilidade de tal instrumento normativo com o Ordenamento Jurídico hodierno, deve ser respeitado e lido em consonância com a Constituição de 1988, conforme posicionamento do Supremo Tribunal Federal já apresentado neste trabalho²⁵⁵, salientando-se que o Presidente do Legislativo municipal, no presente caso, não poderia ter votado em virtude do seu interesse no julgamento, o que afronta o devido processo legal, preceito de imperiosa observância no caso de cassação de mandato do alcaide.

²⁵⁵ Item 3.1 do presente estudo.

Por fim, verifica-se que o juízo entendeu por privilegiar a estabilidade institucional e o princípio da soberania do voto dos munícipes que escolheram o seu Prefeito, fundamentos possíveis de controle jurisdicional, em virtude de serem decorrentes de afronta ao devido processo legal. O que torna o controle questionável é que com uma regra instituída e questionada por grande parte da doutrina, bem como dissonante do Ordenamento Jurídico hodierno, a gama de interpretações e análises subjetivas se torna tão grande que, somada ao ativismo judicial crescente, possibilita a ingerência direta do Poder Judiciário na análise do impeachment municipal.

4.3.2 Mandado de Segurança n.º 0456979-84.2015.8.19.0001

O Mandado de segurança em referência foi impetrado pelo Vereador José Celso da Costa, em face de ato do Presidente da Câmara Municipal de Seropédica e de sua Mesa Diretora, no dia 13 de novembro de 2015, no dia anterior a data da sessão de julgamento do segundo processo de cassação de mandato do Prefeito municipal. O impetrante fundou a inicial, basicamente no argumento do transcurso completo do prazo decadencial de 90 [noventa] dias, estampado no art. 5º, VII, do Decreto-lei n.º 201/1967, apresentou tabela com a contagem do prazo, dando este como iniciado no dia 13 de agosto de 2015, portanto, observando termo final no dia 11 de novembro de 2015.

O *writ* mencionado, foi então, na mesma data, remetido ao Ministério Público que se manifestou pela suspensão dos atos do processo de cassação, por averiguar ter transcorrido o prazo em análise perfunctória. Neste diapasão, vale mencionar trecho do parecer do *Parquet*:

A toda evidência, é razoável presumir que um processo complexo como o de cassação de prefeito seja concluído apenas em 90 (noventa) dias, não tendo o prazo para conclusão se excedido de forma absurda. O prazo nonagesimal é infraconstitucional e anterior à Carta de 88; sua interpretação, portanto, deve se ajustar a atual ordem constitucional - que não estipulou prazo fatal para conclusão do processo de cassação e enfatizou os princípios da moralidade e da probidade protegidos no processo de cassação. Ademais, o Decreto-lei n.º 201/67 em momento algum diz que o prazo é decadencial ou que não se suspende ou não se prorroga em hipótese alguma, até porque o texto legal dirigiu-se a outra realidade e, por isso, deve receber agora interpretação consentânea. A análise que se faz no momento é em juízo de cognição sumária. E, neste exame perfunctório, houve extrapolação de prazo, sendo temerária a realização da sessão extraordinária na data de amanhã (14/11/2015), notadamente em razão da natureza do mandato eleitoral e as consequências de eventual cassação.

O pedido liminar foi despachado com a Juíza de plantão, que, novamente em cognição superficial, determinou a suspensão da sessão de cassação, e por consequência do processo de impeachment municipal, conforme se verifica de trecho da Decisão liminar que ora se transcreve:

Inicialmente importa salientar que não cabe ao Judiciário analisar o mérito da decisão da Casa Legislativa por se tratar de ato de natureza política. Contudo, deve o Judiciário, quando provocado, examinar a regularidade do procedimento a fim de garantir a observância do devido processo legal. Após a análise dos fatos narrados e documentos acostados verifico que não foi observado o prazo previsto em lei para conclusão do processo de cassação do mandato eleitoral do Prefeito do município de Seropédica. Logo, o processo encontra-se em evidente irregularidade. Vale frisar que a jurisprudência do STJ, repetidas vezes, afirmou a caducidade do processo de cassação de prefeito municipal após o transcurso do prazo nonagesimal disposto no Decreto-Lei número 201/67, reconhecendo-o como decadencial, não podendo ser suspenso ou prorrogado.

Neste ponto vale observar que os dois processos judiciais movidos em face dos processos de destituição do Prefeito do município de Seropédica, observaram pedidos de decisões liminares, em virtude da presença de verossimilhança entre o alegado e os fatos constante dos autos e o grave dano da não interferência do juízo no momento da propositura, neste quesito, o juízo assim se posicionou:

Desse modo, analisando os requisitos para a concessão da liminar, observo que o *fumus boni iuris* vem demonstrado no transcurso *in albis* do prazo decadencial. O *periculum in mora* evidencia-se no ambiente de instabilidade política e social que ato atacado pode provocar se levado à deliberação na data designada.

Em sequência, conforme já se expôs no transcurso da análise do processo administrativo n.º 817/2015, o Edil impetrante leu a decisão do juízo, logo após a abertura da sessão, pelo que aquela fora suspensa.

Fora então interposto Agravo de instrumento em face da decisão liminar, a fim de que o juízo pudesse analisar dos autos que a notificação do denunciado teria se dado por Edital no dia 15 de agosto de 2015, constando, ainda, abertura de defesa em data posterior e que o Vereador impetrante não teria legitimidade para ocupar o polo ativo da demanda, questões estas que não teriam sido respeitadas pela decisão liminar que seria afrontosa à capacidade de julgamento da Câmara Municipal.

O Relator da matéria decidiu por não dar seguimento ao recurso, por entender que a decisão liminar não traduzia violação à lei, às provas ou teria contornos teratológicos, conforme se observa de trecho da decisão transcrita: “Enfim, considerar o dia da lavratura do Termo de Notificação e não o dia de sua publicação como termo a quo do prazo nonagesimal não traduz violação de lei, de prova, nem confere à decisão contornos teratológicos.”

Na primeira instância, após a decisão Liminar, a Câmara Municipal foi citada para apresentação das informações nos autos, pelo que noticiou, em apertada síntese, que inexistia a irregularidade, uma vez que a notificação efetiva se deu por edital, datado do dia 15 de agosto de 2015, e que o último dia do prazo decadencial de 90 [noventa] dias, seria, justamente, o dia 14 de novembro de 2015.

O Ministério Público foi então novamente chamado a se manifestar acerca das informações prestadas pelo impetrado, pelo que verificou translúcido que o cerne da questão era a necessidade de delimitação do termo inicial para contagem do prazo nonagesimal, constatando que a recusa em receber o documento não poderia significar a ausência de notificação do denunciado, sendo que o Decreto-Lei n.º 201/1967 só trata de notificação por edital nos casos em que o alcaide se encontre ausente do município, assim assentou o posicionamento do *parquet* pela afronta ao devido processo legal, em virtude da desobediência ao prazo decadencial de 90 [noventa] dias.

Após a manifestação do Ministério Público, o processo fora encaminhado para Sentença, e aqui é imprescindível que se mencione que a Sentença foi prolatada no dia 25 de novembro de 2016 e publicada no dia 06 de dezembro de 2016, portanto aproximadamente um mês para o final do mandato do chefe do executivo. Na Sentença, o magistrado confirmou os fundamentos da decisão liminar, fixando como termo inicial para contagem do prazo nonagesimal a data em que efetivamente se notificou o Prefeito, ainda que para este não se tivesse começado o prazo para a defesa.

Em reexame necessário, o Tribunal de Justiça confirmou a decisão de primeiro grau, pelo que o processo encontrou seu trânsito em julgado, motivo pelo qual o juízo determinou o seu arquivamento.

Nos autos desta ação mandamental três são os pontos essenciais de enfoque, são eles:

- 1 – natureza do prazo nonagesimal;
- 2 – termo inicial da contagem do prazo nonagesimal;
- 3 – quando se pode citar o Prefeito municipal por edital.

A decisão em análise reflete o que vem sendo aplicado pelas cortes brasileiras no que tange ao processo de impeachment municipal. No que tange ao primeiro item, já tivemos oportunidade de analisar neste trabalho os aspectos da natureza do prazo nonagesimal, pelo que se concorda plenamente com a posição do juízo quanto à forma de contagem de prazo; no que concerne ao termo inicial da contagem do prazo verifica-se que a decisão judicial observou os requisitos imprescindíveis, exercendo controle sobre o procedimento adotado, não adentrando no mérito, tendo incorrido em erro o Legislativo local quando da contagem do prazo decadencial para a conclusão dos trabalhos. De certo, que este prazo existe também como meio de se limitar o Legislativo na prática de abusos ou arbitrariedades em face do chefe do Poder Executivo municipal. Assim sendo, quanto ao segundo item, deve-se ter em

mente que a notificação deve ser entendida quando o Prefeito toma conhecimento da existência do processo, ainda que este se recuse a assinar, eventual notificação, ou mesmo não tendo sido notificado, queira tomar conhecimento espontâneo, o prazo nonagesimal deve ser iniciado a partir do exato momento em que se pode verificar que o alcaide tomou conhecimento da existência do processo de cassação; No que tange ao terceiro item, tem-se, novamente correto o juízo de primeiro grau, que ao analisar os requisitos estampados no Decreto-lei n.º 201/1967 delimitou como único motivo para citação por edital, a ausência do Prefeito no momento da notificação. Isso porque, a recusa de recebimento da notificação pelo alcaide, não lhe confere a possibilidade de alegar a própria torpeza. Isto posto, tem-se que o Legislativo deve comprovar a devida notificação pelos meios que dispuser para tanto, somente lhe sendo possível a notificação por edital, no caso de o Prefeito se encontrar ausente do Município.

Portanto, ainda que se perceba a ascensão do ativismo judicial no Ordenamento Jurídico hodierno, não se tem a decisão em referência como exemplo desta ascensão, tratou-se exclusivamente de matéria procedimental já fixada pelas cortes superiores em tutela do devido processo legal.

Em suma, e com referência aos dois processos judiciais mencionados, as Câmaras Municipais devem ter atenção especial aos ditames e ritos procedimentais estampados no Decreto-lei n.º 201/1967, bem como contar com assessoria técnica capacitada para coadunar a redação do mencionado decreto-lei com a realidade do Ordenamento Jurídico atual e da jurisprudência que vêm se consolidando. Devendo exercer o papel de julgador parajudicial em obediência ao que o devido processo legal e os ditames democráticos exigem de todo o Parlamentar.

Além disso, o Poder Judiciário deve ter deferência com o papel constitucional conferido ao Legislador, lhe sendo vedada a interferência meritória, sob pena de quebra da separação e harmonia institucional que permitem que os Poderes coexistam. Assim sendo, ao juízo somente é permitida a averiguação de afronta ao devido processo legal e da existência de correlação mínima entre a denúncia ofertada e as provas apresentadas e os tipos definidos no art. 4º do decreto-lei 201/1967 e parágrafo segundo do art. 29-A da Constituição Federal de 1988.

Conclusão

Este estudo procurou esmiuçar teórica e empiricamente instituto que tem estado cada vez mais presente na realidade da comunidade local brasileira, prova disso é a manifestação do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro, que em questionamento protocolado sob o n.º 18.088²⁵⁶ acerca de quais foram os municípios, em que se observou processo de impeachment municipal nos últimos 15 [quinze] anos. Vale ressaltar que a delimitação espaço-temporal teve como objetivo evidenciar o recorte deste estudo, trazendo informações relativas aos municípios que sofreram impeachment no Estado do Rio de Janeiro, Estado em que ambientada a pesquisa empírica, bem como tendo definido como termo inicial, o ano em que fora editada a súmula n.º 722 do Supremo Tribunal Federal, em que se firmou a União como sendo a única com capacidade para legislar em matéria de Crime de responsabilidade / infração político-administrativa.

Quanto à pesquisa junto ao Tribunal Eleitoral, vale ressaltar que os processos de cassação ocorridos no município de Seropédica foram mencionados quando da formulação do questionamento, motivo pelo qual não constam do relatório apresentado pelo órgão. Cabe salientar, ainda, que a despeito da expressa previsão normativa, o próprio Tribunal, na resposta à pesquisa, afirma que não há monitoramento do cumprimento do dispositivo legal pelas Câmaras Municipais, o que não retira a relevância das informações apresentadas, mas as torna incompletas, em dissonância do que determinado pela norma reguladora.

Na pesquisa realizada junto ao TRE-RJ, verificou-se que dos 15 [quinze] processos de cassação de mandato enumerados, 10 [dez] ocorreram nos últimos 04 [quatro], portanto realidade presente no cotidiano local e que merece a atenção dos estudiosos do Direito, como meio de se garantir a devida aplicação das normas reguladoras, da obediência à Constituição e a obediência à democracia brasileira conquistada após os anos de ditadura militar.

A análise do cenário do Estado do Rio de Janeiro, permite uma ideia do panorama nacional e do número de processos de cassação de mandato de prefeito que são realizados todos os anos nos 5.570 [cinco mil, quinhentos e setenta] municípios brasileiros, cabendo frisar que no Ente federado pesquisado somente existem 92 [noventa e dois] municípios. Assim sendo, percebe-se que as relações institucionais decorrentes do processo de cassação merecem atenção, se não pelos dados apresentados acima pelo fato de que se afigura medida

256 Consta do Anexo I, a íntegra da resposta do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro.

de extrema importância “pois que atinge diretamente o mandato político do chefe do Executivo Municipal e, indiretamente, a soberania popular.”²⁵⁷

Para além da análise da necessidade imperiosa de esmiuçamento e estudo aprofundado do instituto do impeachment municipal, é possível evidenciar que a natureza de tal instrumento não possui condão criminal e, sim, jurídico-político-administrativa, isso ficou evidenciado ao longo de todo o trabalho, sendo que deve-se frisar que as normas do Código de Processo Civil e do Código de Processo Penal não devem ser aplicadas subsidiariamente ao disposto no Decreto-Lei n.º 201/1967, mas os pressupostos que gravitam o Ordenamento Jurídico e norteiam os processos que envolvam acusação, ainda que de natureza político-administrativa, como no presente caso.

Cabe ressaltar que, a análise da natureza do instituto se dá com base no instrumento federal e no Decreto-Lei n.º 201/1967, a despeito da postura da maioria dos estudiosos sobre o assunto, em divergência do posicionamento da Suprema Corte brasileira, que entendem que o mencionado Decreto-Lei não fora recepcionado pela Constituição. Frisa-se, ainda, que este trabalho se coaduna com a ideia da não recepção do Dec.-lei em comento, isso porque tal instrumento fora elaborado em uma situação de total excepcionalidade, utilizando como base mecanismo cunhado por um governo ditatorial, dissonante da Constituição de 1946 e da própria Constituição de 1967, mesmo após a Emenda de 1969.

Verificou-se, ao longo deste estudo, o momento de excepcionalidade democrática vivido pelo País no momento da instituição do Dec.-lei n.º 20/1967, em que, inclusive, as forças autoritárias e alcunhadas de “linha dura” ascendiam em poder.

Ainda, a despeito da forma com que fora instituído o dec.-lei em referência, tem-se que desde a criação da norma, esta conferia aos Entes responsáveis a capacidade de regular o seu próprio instituto, no caso, em 1967, a regulamentação se dava pelo Estado, pois era este o responsável pela edição das normas referentes às municipalidades. Com o advento da Constituição de 1988 e a inclusão de dispositivos que conferiram ao Município o respaldo de autonomia administrativa, normativa e financeira, em se entendendo o instituto por recepcionado, dever-se-ia relacionar esta autonomia conferida ao Ente municipal com a elaboração de regras próprias acerca do processo de cassação do Prefeito Municipal, no entanto, a Suprema Corte, em claro assentimento à uma postura centralista de poder, edita a

257 LÔBO, Edilene. Op. Cit. p. 83.

súmula vinculante n.º 46, concentrando na União, toda a capacidade de legislar sobre os tipos e processo de julgamento dos crimes de responsabilidade / infrações político-administrativas.

No que tange a esta característica centralizadora, vale a lição de Tocqueville, para quem:

Um poder central, por mais esclarecido, por mais sábio que o imaginarmos, não pode abraçar por si só todos os detalhes da vida de um grande povo. Não pode, porque tal trabalho excede as forças humanas. Quando ele quer, apenas por seus cuidados, criar e fazer funcionar tantos meios diversos, contenta-se com um resultado bastante incompleto ou se esgota em esforços inúteis. A centralização consegue facilmente, é verdade, submeter as ações exteriores do homem a uma certa uniformidade, que acabamos apreciando por si mesma, independentemente das coisas a que se aplica, como esses devotos que adoram a estátua esquecendo a divindade que representa. A centralização consegue sem dificuldade imprimir um andamento regular aos assuntos correntes; governar sabiamente os detalhes da polícia social; reprimir as ligeiras desordens e os pequenos delitos; manter a sociedade num status quo que não é propriamente nem uma decadência nem um progresso; entreter no corpo social uma espécie de sonolência administrativa que os administradores costumam chamar de ordem e tranqüilidade pública⁵⁰. Numa palavra, ela excede em impedir, não em fazer. Quando se trata de revolver profundamente a sociedade ou de lhe imprimir um andamento rápido, sua força a abandona. Por pouco que suas medidas necessitem do concurso dos indivíduos, causa espécie a fraqueza dessa imensa máquina: ela se encontra subitamente reduzida à impotência.²⁵⁸

Assim, o que o Supremo Tribunal Federal fez em relação ao Decreto-Lei n.º 201/1967 foi reconhecer uma norma claramente incompatível com a Constituição de 1988 como sendo plenamente adaptável ao Ordenamento Jurídico; e se não bastasse, ao reconhecer a recepção do Dec.-lei n.º 201/1967, retirou do Município a capacidade constitucional de legislar sobre a referida matéria, obrigando a todos os municípios, portanto, que se adequassem aos ditames do Dec.-lei 201, o que por si só tem gerado uma série de choques institucionais, nulidades e o cada vez mais amplo ativismo judicial no controle dos atos praticados pelo Legislativo quando do julgamento do Chefe do Executivo.

As normas referentes ao processo de cassação do prefeito municipal parecem instrumentos nefastos, afastados pelo próprio Poder Judiciário, como se pode observar pelo reconhecimento da inobservância das regras presentes no Dec.-lei 201 pelo Tribunal Regional Eleitoral, quando afirma que não existe monitoramento do cumprimento de tal dispositivo pelas Câmaras Municipais, e se assim são tratados, por que não os adequar? Por que não se fazer instituir norma que observe a prevalência do direito local e assim, ainda que apresente

258 TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático** / Alexis de Tocqueville; tradução Eduardo Brandão; prefácio, bibliografia e cronologia François Furet. - 2a ed. - São Paulo: Martins Fontes, 2005. - (Paidéia). p. 102 e 103. Disponível em <https://direitasja.files.wordpress.com/2012/05/a-democracia-na-amc3a9rica-vol-i-alexis-de-tocqueville.pdf>. Acesso em 20 de março de 2018.

um norte normativo, permita aos Municípios a compatibilização com a realidade local? Estas questões são inquietantes e merecem uma resposta do Congresso Nacional, pois ser instrumento relevante, esta pesquisa já evidenciou que é.

Neste sentido, verifica-se que o decreto-lei 201 aplicado no Ordenamento Jurídico hodierno virou “colcha de retalhos”, em que se percebe uma grande gama de confusões, bastando para que se evidencie, a menção ao imbróglio da Suprema Corte brasileira que durante muito tempo aplicou aos crimes de responsabilidade do Decreto-lei 201, as regras vigentes para os crimes de responsabilidade previsto na Lei n.º 1.079/1951. Imagine-se isso em municípios pequenos, em que a edilidade não conta com o aparato técnico especializado se uma Corte Suprema.

Ainda nesta senda, tem-se que as regras defasadas e claramente incompatíveis com as regras constitucionais devem ser lidas em consonância com o Ordenamento Jurídico instituído pela Constituição Federal de 1988, isso associado à ascensão do Poder Judiciário em seu papel de regulador e aplicador dos princípios e preceitos constitucionais, tem gerado claramente a interferência, cada vez maior, da instituição com capacidade jurisdicional da instituição com capacidade legiferante. Isto posto, tem prevalecido a isenção e imparcialidade da judicatura frente ao julgamento político conferido pela Constituição do Legislativo local, pelo menos em acordo com a posição do Supremo Tribunal Federal.

Vale ressaltar, que não é raro que juízes presentes muito tempo em comarcas de interior, ou em pequenos municípios, muitas vezes participem ativamente do cotidiano político da cidade, sendo perfeitamente discutível a isenção e imparcialidade dos magistrados que, para além da análise do cumprimento do devido processo legal, verificam o mérito do processo e acabam por desqualificar o julgamento do Poder Legislativo.

Este estudo, verificou como imperiosa uma mudança drástica do instituto do impeachment municipal, isso porque, hoje, o magistrado vem exercendo o papel de controlar, a seu critério, o julgamento realizado pelo Legislativo no processo de cassação de mandato, o que não é saudável e retira a legitimidade e a capacidade de representação da sociedade por meio de seu Parlamento local, além de afrontar a harmonia que deve existir entre as diferentes instituições de Poder.

A despeito da necessidade de adequação do instituto do impeachment municipal, constata-se que dos projetos de lei tentados somente um, com mudança muito singela, chegou a ter vigência como norma. Sabe-se, portanto, da dificuldade em se aprovar ou mesmo em se

mover tratativas de adequação do texto do Decreto-lei 201/1967. Isto posto, é essencial que sejam fomentados estudos, como o presente, que preparam as Câmaras Municipais para lidar com a redação do Dec.-Lei 201 e as concepções jurídicas já estabelecidas pela jurisprudência como meios de adequação ao devido processo legal, é o que se observa, por exemplo: com a obediência do quórum qualificado de 2/3 [dois terços] dos membros para que seja recebida a denúncia, derrubado Parecer preliminar da Comissão Processante pelo arquivamento da denúncia e para a cassação do mandato do Prefeito municipal; a natureza decadencial do prazo nonagesimal para o término do processo de cassação; a impossibilidade de afastamento provisório do chefe do executivo, dentre diversos outros que foram abordados ao longo do presente trabalho.

Nesta senda, é necessário que se verifique a atuação do Poder Judiciário, que deve mesclar a autocontenção em deferência a competência do Poder Legislativo de realizar o julgamento, sopesar provas e definir o mérito do processo de cassação, com a necessidade de tutelar a obediência ao devido processo legal, o respeito à ampla defesa e ao contraditório. Assim, verifica-se que ao judiciário fora conferido o papel de regular a devida aplicação dos meios necessários para que o denunciado se defenda e tenha um julgamento justo, não cabendo a análise da justiça do julgamento, pela cassação ou não, ao Juiz, mas ao corpo Parlamentar julgador do processo de destituição do mandato do alcaide.

Percebeu-se com a pesquisa empírica que a ampliação de atuação do Poder Judiciário no controle dos atos dos Parlamentares fez com que o rigor técnico da Câmara Municipal de Seropédica no processo administrativo n.º 817/2015, fosse muito superior ao observado no transcurso do processo administrativo n.º 035/2015, no entanto, naquele procedimento houve falha grave com a observância do prazo decadencial, o que fez o Legislativo merecer o controle exercido pelo Judiciário. No entanto, analisado o processo administrativo n.º 035/2015, em que questionado judicialmente e até a presente data nem mesmo observou uma Sentença, o controle exerceu-se, fundamentalmente, pelo vício no julgamento e quebra da impessoalidade e imparcialidade, o que realmente ocorreu com o voto do Presidente da Câmara Municipal, mas que não poderia ter deixado de verificar que o quórum restante com a nulificação do voto do Presidente, manteria o julgamento válido e o Prefeito cassado. Preferiu-se, em um sopesamento, privilegiar-se a soberania do voto no chefe do executivo, mas retirou-se do Parlamento, a competência para julgar, ressaltando-se que não se verifica

em um órgão colegiado que o voto nulo de um determinado membro, necessariamente, macule de vicissitudes os votos dos demais.

A despeito das críticas oferecidas em relação aos processos administrativos de cassação de mandato do Prefeito Municipal de Seropédica, e os controles exercidos pelo Poder Judiciário, constatou-se translúcida a necessidade de se conferir maior deferência ao julgamento realizado pelo Poder Legislativo, em contrapartida, a Câmara Municipal deve estar paramentada de instrumentos que lhe permitam uma adequação procedimental para que os Parlamentares possam formar seu convencimento acerca do caso e das provas que constam do processo. Para tanto, é imprescindível a fixação da concepção do Decreto-Lei no Ordenamento Jurídico atual, pois somente assim, os Legislativos locais poderão ter acesso ao instrumental necessário a realização do regular processo de cassação de mandato do Prefeito Municipal.

Ficou evidenciado, ainda, com a pesquisa empírica a necessidade, já defendida por José Nilo de Castro, de o Poder Legislativo estar paramentado de corpo técnico-jurídico competente para o devido assessoramento dos Parlamentares componentes da Comissão processante e da Mesa Diretora em si, quando do transcurso de um processo de impeachment municipal, visando, assim, uma redução da possibilidade de controle jurisdicional sobre os atos praticados, ou mesmo que seja levado a cabo julgamento sem os devidos fundamentos.

A existência, por exemplo, de uma Procuradoria Legislativa independente, o que não ocorre no município de Seropédica, haja vista que todos os servidores que ocupavam, e ainda ocupam, cargos na Procuradoria da Câmara Municipal são oriundos de provimento em comissão, seria instrumento de controle prévio de inépcia da denúncia, do transcurso do prazo decadencial, bem como do assessoramento direto aos Parlamentares na condução dos trabalhos em processo que objetive à cassação de mandato do chefe do executivo municipal.

Por fim, e diante de tudo o que fora estudado ao longo deste trabalho, tem-se que o instituto do impeachment municipal, a despeito de sua patente inconstitucionalidade, deve ser aplicado em consonância com o Ordenamento Jurídico hodierno, o que não torna desnecessária, pelo contrário torna fundamental, a adequação normativa com os ditames da Constituição de 1988 e a autonomia municipal conferida por tal texto constitucional.

5) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS PRELIMINARES:

ACKERMAN, Bruce. **Adeus, Montesquieu**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 265, p. 13-23, jan. 2014. p. 15. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18909>>. Acesso em 10 de março de 2018.

ACKERMAN, Bruce. A nova separação dos poderes. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. Tradução da obra “The New Separation of Powers”, publicada originalmente em inglês pela Harvard Law Review, no v. 113, n. 03, jan. 2000. p. XII.

AMADO, Gilberto. **Eleição e Representação**. introdução: Olavo Brasil de Lima Júnior. – Brasília: Senado Federal, 1999. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1031>. Acesso em 16 de março de 2018.

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **Impeachment à Brasileira e o Complexo de Vira-latas**. 2016. Num 215. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ana-Paula-Oliveira-Avila/Impeachment-a-brasileira-e-o-complexo-de-vira-latas>. Acesso em 14 de setembro de 2017.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Congresso Nacional. Reuniões. Comissões**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n.º 33. 1991. p. 216. Disponível em <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/1429/1358>. Acesso em 22 de março de 2018.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Organização do Poder. A institucionalização do Estado**. Revista de informação legislativa, v. 23, n. 90, p. 5-34, abr./jun. 1986. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181714>. Acesso em 22 de março de 2018.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Legitimidade do Poder**. Revista de informação legislativa, v. 22, n. 86, p. 13-28, abr./jun. 1985. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181714>. Acesso em 26 de março de 2018.

BARROS, Sergio Resende de. Estudo sobre o "Impeachment". Disponível em <http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-Impeachment.cont>. Acesso em 15 de março de 2018.

BARROS, Sérgio Resende de. Noções sobre o *impeachment*. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/nocoes-sobre--i-impeachment--i-.cont>. Acesso em 15 de março de 2018.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. Trad. Denise Agostinetti, rev. trad. Silvana Cobucci Leite, 3ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2012.

BRASIL. Ato Institucional n.º 02 de 27 de outubro de 1965. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em 26 de fevereiro de 2018.

BRASIL, Legislação informatizada. Ato Institucional n.º 05 de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília. 1968. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em 06 de março de 2018.

BRASIL. Legislação informatizada – Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 24 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Legislação informatizada – Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 04 de março de 2018.

BRASIL. Legislação Informatizada – Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 de 24 de janeiro de 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm#art189. Acesso em 20 de setembro de 2017.

BRASIL. Legislação Informatizada – Decreto-Lei n.º 201 de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília. 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm. Acesso em 07 de março de 2018.

BRASIL, Legislação informatizada – Emenda Constitucional n.º 25 de 14 de fevereiro de 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc25.htm#art2. Acesso em 27 de setembro de 2017.

BRASIL, Legislação informatizada – Lei Complementar n.º 64 de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em 16 de março de 2018.

BRASIL, Legislação informatizada - Lei de 15 de outubro de 1827 - Publicação Original. Disponível em http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html. Acesso em 17 de agosto de 2018.

BRASIL, Legislação informatizada – Lei n.º 10.028 de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de

abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm. Acesso em 01º de setembro de 2017.

BRASIL, Legislação informatizada – Lei n.º 11.966 de 03 de julho de 2009. Altera o art. 5º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores e dá outras providências. Brasília. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11966.htm#art1. Acesso em 13 de março de 2018.

BRASIL, Legislação informatizada – Lei n.º 13.105 de 16 de março de 2015. Brasília. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em 12 de março de 2018.

BRASIL. Legislação informatizada – Lei n.º 3.528 de 03 de janeiro de 1959 - Publicação Original. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3528.htm. Acesso em 19 de setembro de 2017.

BRASIL, Mensagem n.º 515 de 03 de julho de 2009. Razões do Veto. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Msg/VEP-515-09.htm. Acesso em 21 de março de 2018.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contagem Populacional. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html>. Acesso em 19 de março de 2018.

BRASIL, Projeto de Lei n.º 3.372 de 29/06/2000. Altera o art. 5º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que "Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências." Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19557>. Acesso em 21 de março de 2018.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 20.987 - AM [2005/0192184-0]. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques. J. 19/11/2009. DJe 27/11/2009. Disponível em <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6237633/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-20987-am-2005-0192184-0-stj>. Acesso em 10 de março de 2018.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 267503 – GO. Rel. Min. Franciulli Netto. J. 19/08/2003. DJ. 28/10/2003. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=267503&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1>. Acesso em 13 de março de 2018.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 45.955-MG. Relator Min. Og Fernandes. J. 07/04/2015. DJe. 15/04/2015. Disponível em http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22OG+FERNANDES%22%29.min.&processo=45955&&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true. Acesso em 12 de março de 2018

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2220. Rel. Ministra Relatora Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. julgamento em 16/11/2011. DJe de 7/12/2011. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2368>. Acesso em 04 de março de 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Mandado de Segurança n.º 21.623 Relator. Sr. Ministro Carlos Veloso. Plenário. Sessão de 17 de dezembro de 1992. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45753/47302>. Acesso em 25 de agosto de 2017

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Mandado de Segurança n.º 21.689-DF. Relator. Sr. Ministro Carlos Veloso. Plenário. Sessão de 16 de dezembro de 1993. p. 44. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/MS21689.pdf>. Acesso em 12 de setembro de 2017.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário 782375 / MG. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgamento 05/02/2016, DJe 12/02/2016. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28782375%2E%2E%2E+OU+782375%2EDMS%2E%29%28%28DIAS+TOFFOLI%29%2ENORL%2E+OU+%28DIAS+TOFFOLI%29%2ENPRO%2E+OU+%28DIAS+TOFFOLI%29%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y75r8f9g>. Acesso em 26 de março de 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 378, Relator Ministro Edson Fachin. Sessão plenária do dia 17 de dezembro de 2015. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>. Acesso em 15 de setembro de 2017.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n.º 70.671-1 Piauí. Relator: Ministro Carlos Velloso. Plenário. Sessão de 13 de abril de 1994. DJU 19/05/1995. Serviço de jurisprudência. Ementário n.º 1787-3. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=72599>. Acesso em 28 de fevereiro de 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 20.941-1 – DF. Relator Min. Aldir Passarinho. Julgado em 09/02/1990, DJ 31/08/1992. Ementário n.º 1.673-1. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377>. Acesso em 20 de março de 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 192.527-2 PR. Rel. Ministro Marco Aurélio Mello. Julgamento em 25/04/2001. DJ 08/06/2001. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+192527%2E+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+192527%2EA%2E%29&base=baseAcordados&url=http://tinyurl.com/cscqqjx>. Acesso em 06 de março de 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 301910 MS. Rel. Min. Ellen Gracie. Decisão monocrática. Julgamento 19/10/2004. DJ 26/11/2004. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+301910%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/cwbhuds>. Acesso em 06 de março de 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Ordinário em Habeas Corpus 73210-1 PA. Rel. Min. Maurício Corrêa. 2ª Turma. Julgamento em 30/10/1995. DJ 01/12/1995. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RHC%24%2ESCLA%2E+E+73210%2ENUME%2E%29+OU+%28RHC%2EACMS%2E+ADJ2+73210%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/oghx5v3j>. Acesso em 06 de março de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 496. In:___ Distrito Federal. Pesquisa de Jurisprudência, Aplicação de súmulas no STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2156>. Acesso em 22 de agosto de 2017.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. ÓRGÃO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO de Inconstitucionalidade n° 0026530-85.2013.8.19.0000. Rel. Des. Sidney Hartung Buarque. Julgamento em 05 de agosto de 2013. Disponível em https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TJ-RJ/attachments/TJ-RJ_ADI_00265308520138190000_f9dd6.pdf?Signature=DanMUpK%2FefLqrOK8g6a3POaf6QE%3D&Expires=1520695230&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=a42c8dd0e613b9c9db172c5b1bee1a58. Acesso em 10 de março de 2018.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná - 4ª C.Cível - AI - 1322556-8 - Antonina - Rel.: Guido Döbeli - Unânime - - J. 30.06.2015; MS n° 1.0000.06.443374-1/000, da 5ª Câm. Cível do TJMG, rel.ª Des.ª Maria Elza, j. 07.08.2008 - Destaque acrescido; Apelação e Reexame Necessário N° 70001226166, Primeira Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Honório Gonçalves da Silva Neto, Julgado em 21/12/2000. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=RECEBIMENTO+DA+DEN%C3%9ANCIA+PELO+VOTO+DA+MAIORIA+simples+DOS+VEREADORES+PRESENTES&idtopico=T1000010&idtopico=T10000388&idtopico=T10000389&idtopico=T10000404&idtopico=T10000403&idtopico=T10000769&idtopico=T10000344&idtopico=T10000737&idtopico=T10000391&idtopico=T10000392&idtopico=T10000393&idtopico=T10000394&idtopico=T10000395&idtopico=T10001803&idtopico=T10000407&idtopico=T10000396&idtopico=T10000405&idtopico=T10000406&idtopico=T10000397&idtopico=T10000390&idtopico=T10000398&idtopico=T10000951&idtopico=T10000399&idtopico=T10000359&idtopico=T10000400&idtopico=T10000827&idtopico=T10000401&idtopico=T10000402>. Acesso em 08 de março de 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia – 2ª Câmara Especial - AGR 0002250-32.2014.8.22.0000 – Origem: 00045124620148220002 Ariquemes/RO (1ª Vara Cível) Relator: Juiz Ilisir Bueno Rodrigues (em substituição ao Desembargador Walter Waltenberg Silva Junior). Unânime. J. 29/07/2014. Disponível em

<https://www.tjro.jus.br/apsg/pages/DocumentoInteiroTeor.xhtml>. Acesso em 10 de março de 2018.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral [TSE]. Acórdão no Recurso Especial Eleitoral n.º 16.691/SP. Relator Min. Waldemar Zveiter. Publicado em sessão dia 13/09/2000. Disponível em <http://temaselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-i-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/perda-de-mandato-eletivo/mandato-executivo>. Acesso em 17 de março de 2018.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Trad. de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

CASAGRANDE, Cássio Luis. **Impeachment ou Golpe de Estado? “Golpe de Estado” e “golpe político” são coisas completamente diferentes.** 2016. Disponível em <http://jota.uol.com.br/impeachment-ou-golpe-de-estado>. Acesso em 18 de março de 2018.

CASTRO, José Nilo. A defesa dos prefeitos e vereadores em face do Decreto-Lei n. 201/67. 4 ed. ver. atual. e ampl., de acordo com a Constituição de 1988. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **A Constituição Federal Comentada.** Rev. Aum., 2ª ed., Volume II, Rio de Janeiro: José Konfino, 1952.

COSTA, José Rubens. **Infrações político-administrativas e impeachment: conceito, direito de defesa e controle judiciário, DL n.º 201 de 1967.** Editora Forense. Rio de Janeiro, 2000.

COSTA, Tito. **Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores.** 3ª ed. rev. e ampl. de acordo com a Constituição de 1988, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

CRETELLA JUNIOR, José. Do Impeachment no Direito brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

DALLARI, Adilson Abreu. Crime de responsabilidade do Prefeito. Brasília. Revista de informação legislativa. a. 31 n.º 121. jan/mar. 1994. p.56. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176147/000477761.pdf?sequence=3>. Acesso em 19 de setembro de 2017.

FALCÃO, Joaquim. **O Supremo.** 1. ed. Edições de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

FEITOSA, Heloisa de Carvalho. **Democracia e Representação Política no Brasil: uma Análise da suposta crise de representatividade contemporânea.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como requisito para obtenção da titulação de mestre em Direito Constitucional; dissertação localizada no sítio do PPGDC/UFF - http://www.ppgdc.uff.br/images/FEITOSA_Helo%20C3%ADsa_de_Carvalho.pdf. Acesso em 18 de março de 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores comentários – legislação - jurisprudência**. 3ª ed. ver. e ampl. EDIPRO – Edições profissionais Ltda. São Paulo. 1992.

FICO, Carlos. **Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar**. 3ª Ed. Rio de Janeiro. Record, 2014.

FICO, Carlos. **O regime militar no Brasil (1964-1985)**. 3ª Ed. São Paulo, Saraiva, 2005.

FONTELES, Samuel Sales. **O princípio da simetria no federalismo brasileiro e a sua conformação constitucional**. Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Brasília, v. 40, n. 2, p. 119 - 140, jul./dez., 2015. Disponível em <http://revista.pg.df.gov.br/index.php/RJPGDF/article/viewFile/291/218>. Acesso em 21 de março de 2018.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Os pouco conhecidos e lembrados brocardos jurídicos**. Revista Consultor Jurídico, 24 de março de 2013. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2013-mar-24/segunda-leitura-conhecidos-lembrados-brocardos-juridicos#author>. Acesso em 08 de março de 2018.

FRÓES, Rodrigo Dias Rodrigues de Mendonça. **Poderes constituídos, partidos políticos e participação cidadã no novo constitucionalismo latino-americano**. Dissertação (Mestrado em Teorias Jurídicas Contemporâneas) – Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio De Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Envergonhada**. 2ª Ed. rev. Rio de Janeiro. Intrínseca, 2014.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

HAMILTON, Alexandre; MADISON, James; JAY, John. O federalista. Rio de Janeiro : Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1840. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17661>. Acesso em 12 de março de 2018.

Jornal O Dia. Prefeito cassado em Seropédica diz que foi vítima de ‘golpe’. 16/07/2015. Disponível em https://odia.ig.com.br/_conteudo/odiaestado/2015-07-16/prefeito-cassado-em-seropedica-diz-que-foi-vitima-de-golpe.html. Acesso em 24 de fevereiro de 2018.

LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. Prefeitos e vereadores – **Crimes e infrações de responsabilidade**. Leme/SP: Mundo Jurídico. 2012.

LÔBO, Edilene. **Julgamento de prefeitos e vereadores**. Livraria Del Rey Editora Ltda. Belo Horizonte. 2003. p. 64.

LUHMANN, Nicklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1980, (Coleção Pensamento Político, 15).

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Os Artigos Federalistas. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MARQUES, José Frederico. **Da competência em matéria penal**. São Paulo: Saraiva. 1953.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. Ed. 16ª, atualizada por Mário Shneider Reis e Edgar Neves da Silva. São Paulo, SP. Malheiros Editores Ltda. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Responsabilidades do Prefeito**. p. 38. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/42297/41014>. Acesso em 23 de agosto de 2017.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários a Constituição de 1967 com a emenda n.º 1 de 1969**. Tomo III. Editora Revista dos Tribunais. 2ª ed. São Paulo. 1970.

MOHN, Paulo Fernando. **Autonomia municipal, centralização e liberdade**. Revista de informação legislativa, a 43, nº 171, p. 199/210, jul./set., 2006. Disponível em: <https://www6g.senado.leg.br/busca/?portal=Publica%C3%A7%C3%A3o+e+Documenta%C3%A7%C3%A3o&q=mohn>. Acesso em 23 de março de 2018.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **A configuração assimétrica do federalismo brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

OSÓRIO, Fábio Medina. Crimes de Responsabilidade da Presidente da República. Disponível em <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2016/4/art20160411-07.pdf>. Acesso em 23 de agosto de 2017.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. Oficinas gráficas da Livraria do globo S.A., Porto Alegre, 1965.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **Natureza do Processo de Impeachment e Controle Judicial**. Estudo Técnico, maio, 2016. Disponível em http://www2.camara.leg.br/acamara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema5/2016_4886_processo-impeachment_gilvan-correia-de-queiroz-filho. Acesso em 31 de março de 2018.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O Controle Judicial de Atos do Poder Legislativo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

REALE JÚNIOR, Miguel. **Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo**. In: Revista de Direito Público, n. 10, out./dez., 1969.

REVISTA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Publicação oficial dos trabalhos do Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro. Volume XLV de outubro de 1922. P 13. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1810130/mod_resource/content/1/STF%20HC%204091.pdf. Acesso em 25 de agosto de 2017.

RICCITELLI, Antonio. Impeachment a brasileira: instrumento de controle parlamentar? / Antonio Riccitelli.- Barueri, SP : Minha Editora, 2006.

SÁ FILHO, Francisco. Relação entre os Poderes do Estado. Rio de Janeiro, Borsoi, 1959.

SADDY, André. Limites à tomada de Decisão e Controle judicial da Administração Pública. 1ª ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2016.

SANTOS, Judite Andrade dos. Processo político-administrativo de cassação de mandatos de Prefeitos e Vereadores. Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de especialização. Escola da magistratura do Paraná, Núcleo de Curitiba. Curitiba. 2008 Disponível em <http://www.emap.com.br/conteudo/biblioteca/monografias/Judite%20Santos.pdf>. Acesso em 08 de março de 2018.

SECONDANT, Charles-Louis de, Barão de Montesquieu: Espírito das Leis. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1996.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito Constitucional positivo**. 32ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 57, de 18/12/2008. Malheiros Editores, São Paulo, 2009.

SOUSA, Isabella Saldanha de. **Os limites para o ativismo judicial no estado democrático de direito: um estudo de caso sobre a perda do mandato parlamentar por infidelidade partidária regulamentada pela Resolução 22.610/07 do TSE**. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica Jurídica e(m) crise. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. Verdade e Consenso. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, José Carlos de. **O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed. 1985.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**, tradução Eduardo Brandão; prefácio, bibliografia e cronologia François Furet. - 2a ed. - São Paulo: Martins Fontes, 2005. - (Paidéia). Disponível em

<https://direitasja.files.wordpress.com/2012/05/a-democracia-na-amc3a9rica-vol-i-alexis-de-tocqueville.pdf>. Acesso em 20 de março de 2018.

VIANNA FILHO, Luis. **O Governo Castelo Branco**. Coleção documentos brasileiros, vol. 166, Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1975.

ANEXO I