

**UNIVERSIDADE DE RIBEIRAÇÃO PRETO  
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS COLETIVOS E CIDADANIA**

**CLÓVIS FERREIRA JÚNIOR**

**O IMPEACHMENT MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DA  
DEMOCRACIA: ANÁLISE DO DECRETO-LEI 201/67 À LUZ DOS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS COLETIVOS *LATO SENSU***

**RIBEIRÃO PRETO  
2024**

CLÓVIS FERREIRA JÚNIOR

O IMPEACHMENT MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DA  
DEMOCRACIA: ANÁLISE DO DECRETO-LEI 201/67 À LUZ DOS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS COLETIVOS *LATO SENSU*

Dissertação apresentada à Universidade de  
Ribeirão Preto – UNAERP, como requisito  
para a obtenção do título de mestre em  
Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gregório Assagra de  
Almeida.

Ribeirão Preto  
2024

Ficha catalográfica preparada pelo Centro de Processamento  
Técnico da Biblioteca Central da UNAERP

- Universidade de Ribeirão Preto -

JÚNIOR, Clóvis Ferreira, 1985-

J95o

O impeachment municipal como instrumento de proteção da democracia: análise do decreto-lei 201/67 à luz dos direitos fundamentais coletivos lato sensu / Clóvis Ferreira Júnior. - Ribeirão Preto, 2024.

140 f.:

Orientador: Prof. Dr. Gregório Assagra de Almeida.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Ribeirão Preto, UNAERP, Direito (Mestrado/Doutorado), 2024.

1. Impeachment municipal. 2. Instrumento de proteção. 3. Simetria. 4. Democracia. 5. Sistematização. II. Título.

CDD 341.2

**CLÓVIS FERREIRA JUNIOR**

**O IMPEACHMENT MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DA  
DEMOCRACIA: ANÁLISE DO DECRETO-LEI 201/67 À LUZ DOS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS COLETIVOS LATO SENSU**

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Direito da  
Universidade de Ribeirão Preto para  
obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania

Data da defesa: 13 de dezembro de 2024

Resultado: Aprovado

**BANCA EXAMINADORA**




Prof. Dr. Gregório Assagra de Almeida  
Presidente/Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP



Prof. Dr. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho  
Conselho Nacional de Justiça – CNJ

Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva  
Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP

Documento assinado digitalmente  
 **JUVÊNCIO BORGES SILVA**  
Data: 18/12/2024 00:58:06-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**RIBEIRÃO PRETO**  
2024

*Ao meu Senhor e Salvador, Jesus Cristo.  
À minha amada esposa, Amanda.  
Aos nossos filhos, Gustavo e Gabriel.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, porque sem Ele eu nada conseguiria fazer. Se não fosse pela Sua Graça, a jornada do mestrado jamais teria se iniciado. É dEle que vem qualquer virtude ou capacidade que existe em mim. Sou grato pelo Seu misericordioso amor, porque Ele me amou, mesmo eu sendo um miserável pecador. Ao Senhor, portanto, toda honra, toda glória e a minha infinita gratidão!

Obrigado à minha amada e maravilhosa esposa, Amanda, que de maneira incondicional me apoiou neste projeto e não mediu esforços para viabilizá-lo. Nunca se queixou da minha ausência, seja física ou mental, e não me deixou pensar em desistir. Sinto-me abençoado por ter nela uma companheira, auxiliadora idônea, a mulher sábia e prudente, que zela com tanto carinho pelo nosso lar. Eu te amo!

Aos meus lindos filhos, Gustavo e Gabriel, que possuem 3 anos e 1 ano, respectivamente. Mas, mesmo com a tenra idade, fortaleceram-me apenas com a presença deles. Não conseguirão ler esses agradecimentos por enquanto, mas, se assim Deus permitir, poderão lê-lo um dia, e saberão que tudo que fiz, faço e farei é por eles.

Agradeço aos meus queridos pais, Clóvis e Solange, porque sempre acreditaram em mim, mesmo em momentos nebulosos e de profundas incertezas. Não se furtaram em permanecer orando pela minha vida, mesmo quando eu mesmo não conseguia orar. Obrigado por cuidarem de mim com tanto esmero e, principalmente, por me ensinarem o caminho da Verdade, por me apresentarem o meu Salvador e amado da minha alma, Jesus Cristo. Sem vocês eu não estaria aqui. Nada que eu possa fazer poderá demonstrar o quanto amo vocês e sou grato por tudo e por tanto.

Deixo meus agradecimentos também ao meu sogro e minha sogra, Armando e Yone, por serem tão maravilhosos e por não pouparem esforços para dar suporte para as crianças durante minhas ausências. Obrigado por me permitirem fazer parte da vida de vocês.

Minha gratidão também para minha irmã, Jéssica, meu cunhado, Filipe, e para minha sobrinha, Isabela. Pude sentir a intercessão e a torcida de vocês, mesmo estando separados por uma grande distância geográfica.

Ao meu querido professor, amigo e orientador, Gregório, a quem chamo carinhosamente de professor Greg, minha imensa gratidão. Suas palavras esperançosas e cheias de amor tornaram o caminho acadêmico mais leve, mais prazeroso. Greg é uma pessoa espetacular, um jurista genial

e professor inspirador, tendo, embora com muito mais qualidades, me ensinado que a maior delas é servir.

Na pessoa do queridíssimo professor Sebastião, agora Magnífico Reitor da UNAERP, meus agradecimentos aos professores que carregarei em meu coração. Cada ensinamento, cada troca de ideia foram de grande valia, não apenas para a elaboração desta dissertação, mas para a vida. Da mesma forma, na pessoa da Patrícia, secretária do Programa de Pós Graduação, com a sua notável disposição em ajudar, agradeço a todos os colaboradores da Universidade.

O mestrado também me proporcionou uma amizade, daquelas que os dias juntos parecem anos, tamanha a cumplicidade. É um irmão que Deus me deu a alegria de ombrear essa caminhada acadêmica. Obrigado por tudo, Vitor Hugo, meu querido Vitão. Na pessoa dele, agradeço a todos os colegas que tive o imenso prazer de desfrutar da genialidade em sala de aula.

Agradeço aos servidores da Câmara Municipal de Barretos, na qual tenho a honra de ser Procurador-geral Legislativo, nas pessoas da Neire e da Aline Adi. A lealdade e ajuda destas amigas tiveram uma importância sem medida para a conclusão do mestrado. Muito obrigado!

Consigno ainda minha gratidão aos Vereadores desta Casa de Leis na pessoa do atual Presidente, Luis Paulo Vieira, pelos constantes incentivos e reconhecimento do meu trabalho.

Outros três agradecimentos ainda se fazem necessários. Minha gratidão a professora Fabiane Oliveira, Presidente do IEJA, que, com sua bondade e sua experiência no tema, ajudou muito no amadurecimento deste trabalho quando da banca de qualificação. Agradeço também ao professor Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, que gentilmente integrou a banca de defesa desta dissertação de mestrado e trouxe reflexões valiosas para o texto. Por fim, meu obrigado ao querido amigo e irmão em Cristo, Adriano de Lima Rodrigues, que com sua competência realizou a revisão textual e metodológica.

*Criamos os homens sem peito e esperamos deles a virtude e a iniciativa. Zombamos da honra e ficamos chocados ao encontrar traidores em nosso meio. Nós os castramos e exigimos dos castrados que sejam frutíferos.*

C.S. Lewis. A Abolição do Homem.

## RESUMO

A pesquisa trata do impeachment do Prefeito municipal como instrumento de proteção da democracia, analisando o decreto-lei 201/67 à luz dos direitos fundamentais coletivos *lato sensu*. A necessidade da pesquisa reside no fato de que a destituição do agente político, a quem foi confiado o voto da maioria dos cidadãos locais, é um momento traumático e de instabilidade social, o que afeta não apenas o direito de quem foi acusado e possa ser demovido do poder, mas de toda a sociedade envolvida no processo. O mecanismo para tanto, então, deve ser adequado ao regime democrático e ao Estado de Direito. O presente estudo justifica-se, porque a ausência de coesão na abordagem da matéria, não havendo simetria entre os entes federativos, prejudica a compreensão e a aplicação do mecanismo. Somado a isso, o Decreto-lei 201/67, para além do de ter sido elaborado em um período marcado pelo totalitarismo, traz confusão na conceituação dos crimes comuns e crimes de responsabilidade, não possuindo lastro constitucional nesse sentido, e apresenta um procedimento lacunoso, com falhas que comprometem sua aplicação e eficiência na tutela dos direitos envolvidos. O objetivo precípua é identificar a necessidade da aplicação da simetria no processo de impeachment municipal, perpassando pelo papel do município na atual Constituição, abordando a origem deste instituto e correlacionando-o com os direitos coletivos *lato sensu*. Faz-se uma análise pormenorizada da tipologia e do processo previstos na Decreto-lei 201/67, destacando as incompatibilidades com a ordem constitucional vigente. A hipótese apresentada é a sistematização do impeachment através da inclusão da esfera municipal no projeto de lei nº 1388/2023, que tramita no Senado Federal, visando maior proteção aos direitos democráticos e à estabilidade do regime constitucional. Para tanto, os métodos utilizados foram o analítico e hipotético-dedutivo, valendo-se de pesquisa bibliográfica, documental e qualitativa.

Palavras-chave: impeachment municipal; instrumento de proteção; simetria; democracia; sistematização.

## ABSTRACT

The research addresses the impeachment of the municipal mayor as an instrument for protecting democracy, analyzing Decree-Law 201/67 in light of collective fundamental rights *lato sensu*. The need for this research arises from the fact that the removal of a political agent, to whom the vote of the majority of local citizens has been entrusted, is a traumatic moment and a source of social instability. This affects not only the rights of the accused, who may be removed from office, but also the entire society involved in the process. Therefore, the mechanism must be suited to the democratic regime and the Rule of Law. This study is justified by the lack of cohesion in the approach to the subject, as there is no symmetry between the federative entities, which undermines the understanding and application of the mechanism. Moreover, Decree-Law 201/67, besides being drafted during a period marked by totalitarianism, creates confusion in the conceptualization of common crimes and crimes of responsibility, lacking constitutional support in this regard, and presents a procedural framework that is incomplete, with flaws that compromise its application and effectiveness in safeguarding the rights involved. The main objective is to identify the need for symmetry in the municipal impeachment process, considering the role of municipalities in the current Constitution, addressing the origin of this institution, and correlating it with collective rights *lato sensu*. A detailed analysis is conducted of the typology and process outlined in Decree-Law 201/67, highlighting its incompatibilities with the current constitutional order. The proposed hypothesis is the systematization of impeachment through the inclusion of the municipal sphere in Bill No. 1388/2023, currently under discussion in the Federal Senate, aiming to provide greater protection for democratic rights and the stability of the constitutional regime. For this purpose, the research utilized analytical and hypothetical-deductive methods, relying on bibliographic, documentary, and qualitative research.

**Keywords:** municipal impeachment; instrument of protection; symmetry; democracy; systematization.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 ASPECTOS GERAIS: PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS .....</b>	<b>16</b>
2.1 DIREITOS COLETIVOS FUNDAMENTAIS: INTERDEPENDÊNCIA ENTRE A DEMOCRACIA E A CIDADANIA .....	16
2.2 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO.....	23
2.3 DELIMITAÇÃO DO IMPEACHMENT .....	28
<b>3 A ORIGEM DO IMPEACHMENT.....</b>	<b>34</b>
3.1 NO MUNDO .....	34
3.2 NO BRASIL .....	37
3.3 NOS MUNICÍPIOS.....	41
<b>4 O DECRETO-LEI 201/67 E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL VIGENTE .....</b>	<b>43</b>
<b>5 A TIPOLOGIA DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE E INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS.....</b>	<b>56</b>
5.1 DIFERENÇAS ENTRE CRIME DE RESPONSABILIDADE E INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS: A SUPERAÇÃO DE UMA DICOTOMIA INCONSTITUCIONAL? ..	56
5.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE E AS INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DO DECRETO-LEI 201/67.....	60
5.2.1 Os bens jurídicos protegidos e a justa causa .....	63
5.2.2 Princípio da tipicidade ou legalidade e a observância da legística.....	68
<b>6 O PROCEDIMENTO LACUNOSO DO DECRETO-LEI 201/67.....</b>	<b>73</b>
6.1 LEGITIMIDADE ATIVA.....	73
6.2 DENÚNCIA .....	75
6.3 ADMISSIBILIDADE.....	77
6.4 RECEBIMENTO DA DENÚNCIA .....	81
6.5 COMISSÃO PROCESSANTE .....	82
6.6 PRAZO .....	83

6.7 (IM)POSSIBILIDADE DO AFASTAMENTO PROVISÓRIO .....	84
<b>7 PROPOSTA DE SOLUÇÃO .....</b>	<b>87</b>
7.1 A SISTEMATIZAÇÃO DO IMPEACHMENT .....	87
7.2 A PREVALÊNCIA DOS VALORES CONSTITUCIONAIS NA ELABORAÇÃO LEGISLATIVA .....	90
7.3 TIPOLOGIA.....	91
7.3.1 As condutas trazidas pelo IBAM.....	93
7.3.2 Condutas em matéria ambiental e urbanístico .....	93
7.4 PROCEDIMENTO.....	97
7.4.1 Autoridades Municipais sujeitas ao impeachment .....	99
7.4.2 Legitimidade ativa restrita.....	102
7.4.3 Quanto ao prazo.....	106
7.4.4 Especificação dos meios de provas .....	108
7.4.5 Sessão exclusiva para autorização do processo e para o julgamento .....	109
7.4.6 Presidência do juiz singular (juízo eleitoral).....	110
7.4.7 Análise do artigo 39 do PL nº 1388/2023.....	113
7.4.8 Procedimento Unicameral: adequação a realidade estadual, distrital e municipal.....	114
<b>8 CONCLUSÃO.....</b>	<b>117</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>122</b>
<b>ANEXO – Emendas proposta ao PL nº 1388/2023 .....</b>	<b>136</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa aborda o impeachment municipal como instrumento de proteção da democracia, analisando o Decreto-lei 201/67 à luz dos direitos fundamentais coletivos *lato sensu*. A destituição daquele que detém a maioria do voto popular para liderar determinada comunidade é um processo traumático e que gera instabilidade político-social, porque o ato de retirar um governante do poder implica em reconhecer que, em certa medida, a maioria do eleitorado terá seu voto anulado por força da inclinação do eleito para a prática de condutas imorais e que o desqualificam para governar.

Mas o processo de impeachment, conquanto tenha natureza política, não pode se reduzir a mera solução para impasses ou discordâncias políticas, devendo ser uma ferramenta para destituir do poder aqueles que praticam crimes de responsabilidade, com um procedimento constitucionalmente adequado, funcionando como um mecanismo de tutela coletiva com fundamento jurídico-constitucional.

O problema enfrentado neste estudo é fruto da verificação de que o Decreto-lei 201 de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade e as infrações político-administrativas dos Prefeitos, foi elaborado para tempos em que os contextos social, político e jurídico são diferentes dos atuais, em um ambiente antidemocrático, e contém tipos vagos e procedimentos incompletos, gerando insegurança jurídica, falta de transparência e impedindo o controle popular de todo o processo, o que compromete seu desempenho como instrumento de proteção.

O objetivo geral deste trabalho é analisar no ordenamento jurídico brasileiro quais condutas e os respectivos procedimentos que podem levar o chefe do Poder Executivo Municipal a perder o cargo eletivo com fundamento no Decreto-lei 201/67, a fim de propor a sistematização da matéria, levando em conta a cidadania e os direitos fundamentais coletivos *lato sensu*, fazendo com que as normas que disciplinem estes fenômenos jurídicos estejam coesas e concatenadas, além de fundamentadas na Constituição, em observância ao princípio da simetria entre os entes federativos.

Defende-se, então, a inclusão do impeachment municipal no Projeto de Lei nº 1.388 de 2023, que tramita no Senado Federal, subscrito pelo Senador Rodrigo Pacheco, presidente daquela Casa Legislativa. A propositura foi fruto do trabalho de uma equipe de jurista, que

buscou apresentar um anteprojeto para atualização da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, definindo os crimes de responsabilidade e regulando o processo de julgamento, trazendo melhor precisão das condutas delitivas, incorporando novos tipos e estabelecendo um procedimento mais moderno com amparo constitucional, observando os posicionamentos jurisprudenciais consolidados.

Entretanto, a esfera municipal não está abarcada na proposta legislativa, de maneira que mesmo diante da evolução normativa, o impeachment municipal continuaria fadado a ser regulado por uma lei antiquada.

Para maior racionalidade jurídica, faz-se vital que as condutas que sujeitam o Prefeito à perda do mandato e o procedimento para seu julgamento sejam, na medida do possível, padronizadas com o que é aplicado ao Presidente e Governadores. Sendo o Município um dos entes federativos e sabendo-se não haver hierarquia entre eles, não há sentido em tratar a destituição do Chefe do Executivo municipal de maneira diferente.

Assim, com a metodologia dedutiva, a presente pesquisa vale-se das premissas da simetria e da sistematização do impeachment municipal juntamente com as hipóteses e procedimentos aplicáveis às esferas dos outros entes federativos, buscando trazer segurança jurídica, legitimidade, transparência e proporcionando alto grau de controle social, prestigiando o princípio republicano e democrático.

As análises bibliográficas não se restringem apenas ao afastamento do Prefeito, mas perpassam pelo reconhecimento do município como ente federativo, os fundamentos constitucionais do impeachment e sua ligação com os direitos e garantias fundamentais coletivos, dado que o objeto de proteção, quando se trata da cassação ou afastamento de um detentor do mandato eletivo, é a democracia, que carrega a característica de um direito que transcende o indivíduo e afeta toda a sociedade; no caso do presente estudo, a comunidade local do município.

Busca-se o levantamento jurisprudencial a respeito do diploma até então utilizado para a cassação do Prefeito, o Decreto-lei 201/67, bem como a verificação das minutas ou projetos que deram origem tanto à Lei do impeachment quanto ao Decreto-lei, a fim de se ter a clareza de como as infrações político-administrativas e os crimes de responsabilidade foram pensados quando da sua elaboração.

Utiliza-se como referência o Projeto de Lei 1.388/2023 para a sistematização do tema, com a inclusão da esfera municipal neste processo legislativo, de maneira a se elaborar um

diploma único, sistematizado e organizado sobre crimes de responsabilidade e seu respectivo procedimento que seja válido para o impeachment do Chefe do Executivo de todos os entes federativos.

Na segunda seção do trabalho, apresenta-se aspectos gerais, na qual se desenvolve conceitos de democracia e cidadania como direitos fundamentais coletivos, utilizando-se a nova *summa divisio*: direito individual e direito coletivo, delimitando o impeachment como um instrumento de proteção destes direitos. Traz-se, ainda, a qualificação do Município no ordenamento jurídico brasileiro, sua evolução até o título de ente federativo dotado de autonomia não apenas administrativa, mas política, especialmente a de autogoverno.

Na terceira seção, apresenta-se um histórico dos mecanismos de impeachment no mundo, de maneira geral, invocando-se sua origem no direito inglês e sua transformação no direito norte-americano. Aborda-se a gênese do instituto no Brasil, traçando uma linha do tempo desde o período colonial até os tempos da República atual e apresenta-se dados que remontam para a origem do impeachment nos Municípios, mesmo antes destes terem status de ente federativo.

Na quarta seção se faz uma análise constitucional do Decreto-lei 201/67 com os fundamentos pelos quais o diploma foi recepcionado como lei ordinária. Demonstra-se o raciocínio jurídico do Supremo Tribunal Federal, ao declarar que uma norma elaborada sob a égide do Ato Institucional nº 4 encontra respaldo para Constituição Federal de 1988 para continuar a vigorar no ordenamento jurídico, e o porquê de ser considerada uma norma de natureza penal e ser de competência legislativa exclusiva da União, consignando-se também pontos de concordância e divergência da doutrina nesta questão. Além disso, levanta-se o debate a respeito da legitimidade da norma, visto que não foi fruto de deliberação parlamentar.

A quinta e sexta seções são compostas das análises tipológicas e procedimental do Decreto-lei 201/67, respectivamente, demonstrando suas inadequações em relação à Constituição Federal e a inaptidão deste diploma legal para ser um instrumento efetivo de defesa da democracia.

Na sétima seção, apresenta-se como hipótese a inclusão da esfera municipal no projeto de lei nº 1.388/2023, fazendo com que haja a sistematização dos processos de impeachment envolvendo todos os entes federativos, colocando-os em um único diploma, em homenagem ao princípio da simetria. Busca-se, com isso, trazer coerência ao sistema para que o controle social

seja exercido da maneira mais abrangente possível. As leis esparsas, com diferentes procedimentos, dificultam o exercício dos direitos fundamentais coletivos e as garantias do acusado.

Desse modo, analisa-se o impeachment, mesmo com uma tendência política, como mecanismo de tutela coletiva, evidenciando-se o fato de que disciplinar as condutas que levam a perda do mandato tem como finalidade garantir aos cidadãos a probidade de seu governante, de modo a administrar o erário, observando o ordenamento jurídico. Quando o agente político se envereda para condutas ilícitas, prejudica toda a coletividade de forma imensurável, havendo necessidade de ter um instrumento funcional para reaver a democracia saudável.

## 2 ASPECTOS GERAIS: PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS

Para que a pesquisa a respeito do impeachment municipal tenha valor pragmático e não somente teórico, faz-se necessária a abordagem de assuntos que lhe são interdependentes: uma relação de pressupostos.

### 2.1 DIREITOS COLETIVOS FUNDAMENTAIS: INTERDEPENDÊNCIA ENTRE A DEMOCRACIA E A CIDADANIA

Tratar sobre democracia, cidadania e direitos coletivos fundamentais é um trabalho hercúleo. São conceitos de certa forma etéreos, bastante abertos e abrangentes, havendo no campo doutrinário um sem-número deles. Isso decorre do fato de que suas definições não são estanques, mas frutos de uma construção histórica, que possuem variações no tempo e no espaço.

Mesmo diante deste desafio, se uma das defesas da pesquisa apresentada é a sistematização das condutas e do procedimento do afastamento e cassação do mandato do Prefeito, seria ilógico não elencar a base para esta organização.

Para tanto, vale-se das lições de Gregório Assagra de Almeida, que estabelece a superação da dicotomia do direito entre público e privado, demonstrando que a Constituição Federal, em verdade, adotou uma nova *summa divisio*: a de direito individual e direito coletivo, conforme se verifica pela nomenclatura dada pelo constituinte no Capítulo I do Título II: Dos Direitos e Garantias Fundamentais, sobre direitos e deveres individuais e coletivos. Considerando que os direitos e garantias fundamentais devem ser os vetores de interpretação e aplicação de todo o ordenamento jurídico, a dicotomia Direito Público e Direito Privado não mais encontra respaldo constitucional (Almeida, 2019, p. 647).

Por força desta nova *summa divisio*, não há mais como reduzir o direito coletivo apenas àquilo disposto no Código de Defesa do Consumidor (art. 81, parágrafo único), mas depreendê-lo do próprio texto constitucional, fazendo com que haja verdadeira irradiação em toda compreensão do Direito.

Gregório Assagra de Almeida (2019, p. 646) ainda propõe que o direito coletivo brasileiro, além de ter status de direito fundamental e possuir aplicação imediata, por força do art. 5º, §1º da Constituição Federal, no plano abstrato, pode ser encarado em três dimensões, destacando-se a de “*interesse coletivo objetivo legítimo*, que se traduz no interesse indivisível e

geral de toda a sociedade de garantir o respeito à Constituição como Lei Fundamental da Nação. E aqui já é possível vislumbrar que para haver democracia e pleno exercício da cidadania é imprescindível garantir ao próprio povo a observância das normas constitucionais.

A maneira mais adequada de se aferir se determinado direito é realmente de dimensão coletiva é levando em conta sua abrangência (Almeida, 2008, p. 360).

Ainda nas palavras de Gregório:

O fato de o Direito Coletivo pertencer, no Brasil, à teoria dos direitos constitucionais fundamentais impõe que se imprima à expressão uma leitura aberta e ampliativa, própria da interpretação dos direitos constitucionais fundamentais do pós-positivismo. Destarte, a cláusula constitucional Direito Coletivo (Título II, Capítulo I, da CF/88) abrange os direitos e interesses difusos, os direitos e interesses coletivos em sentido restrito e os direitos e interesses individuais homogêneos, integrando também, em um plano geral e abstrato, o conjunto de garantias, regras e princípios que compõem o Direito Coletivo positivado no País, bem como e especialmente a Constituição, cuja proteção, em abstrato e na forma concentrada, é uma exigência do constitucionalismo brasileiro e se legitima por um inquestionável interesse coletivo objetivo legítimo (Almeida, 2008, p. 361).

Com a leitura aberta e ampliativa, os objetivos da República Federativa do Brasil também passam a integrar o rol de direitos coletivos fundamentais. Especialmente, a cidadania e a democracia não são encaradas mais como meras diretrizes, mas direitos a serem concretizados. É direito do povo que o poder seja emanado dele mesmo, tal como é direito dos cidadãos elegerem seus representantes e terem influência nas tomadas de decisão. E é à luz destes dois pilares que o impeachment municipal deve ser analisado.

A palavra democracia tem sua origem na Grécia Antiga, advinda da junção de duas expressões gregas: *demo*, que pode ser traduzida como povo, e *kracia*, que significa governo. A prática primitiva desse modelo se deu na *polis* de Atenas, porque diferente de Esparta, por exemplo, a experiência ateniense consagrava a isonomia – paridade entre os cidadãos – e a *isegoria* – a igual liberdade de falar na assembleia (Singer, 2021, p. 41, 48).

Percebe-se que, mesmo de forma embrionária, já se tinha a ideia de que não bastava conferir apenas o direito de ser cidadão, de maneira a permitir uma posição passiva na assembleia, mas também garantir a oportunidade de cada cidadão persuadir seus pares para determinar os caminhos que seriam traçados pela comunidade.

Diz-se primitiva porque só era acessível para determinada parcela do povo, aqueles que eram considerados cidadãos, afastando, dentre outros, as mulheres, os escravos e os estrangeiros. Tratava-se também de uma democracia direta, uma vez que eram os próprios cidadãos em

assembleia que tomavam as decisões políticas, sem qualquer representação (Ferreira, 2004, p. 94).

Depois da experiência grega, a democracia é resgatada no constitucionalismo liberal, após longo período de ostracismo. A massificação e o alargamento expressivo das pessoas que podiam participar da política tornaram o modelo grego, mais especificamente o ateniense, impraticável, porque seria impossível reunir todos os cidadãos para decidirem qualquer demanda que seja. Não haveria espaço capaz de comportar tanta gente, tão pouca maneira de contabilizar votos, nem sequer uma forma de se estabelecer os objetos de deliberação.

Nasceu, então, a concepção de que o povo precisaria de representantes para que pudessem exercer o poder que lhe pertence. Com sua evolução, abandona-se a seletividade dos cidadãos gregos, a igualdade apenas no conceito liberal e a luta de classe, de maneira que na atualidade tem se entendido que, como regime político, a democracia se trata de um governo do povo, pelo povo e para o povo (Bonavides, 2011, p. 287).

Entretanto, Bobbio (2004, p. 51-52) destaca que a palavra povo se tornou vazia e retórica, uma vez que a democracia moderna é exercida sempre e somente pelos cidadãos. A verdadeira democracia não pode ser encarada como uma mera forma de governo que tem o povo como principal objetivo, mas aquela formada por cidadãos, capazes de influenciar os rumos da coletividade. Em outras palavras, um povo de cidadãos.

A noção de democracia aqui apresentada não é algo estanque, tão pouco um fim em si mesmo, como se tivesse um propósito próprio, um valor-fim, mas um mecanismo ou instrumento que tem como finalidade precípua a concretização de valores essenciais de convivência humana, notadamente os direitos fundamentais, individuais e coletivos, de modo que sua percepção ocorre na mesma proporção em que estes valores ou direitos são efetivados, sendo enriquecida a cada etapa do desenvolver social, demonstrando um regime político em que o poder, que tem como titular o povo, realmente sobre ele repouse e a ele sirva. Assim, não se trata de mero conceito político, mas de um processo de afirmação que o povo vai conquistando no decorrer da história. (Silva, 2024, p. 129).

Como é natural de todo processo, há possibilidade de retrocesso e avanço, o que pode ser medido a partir do nível de presença dos critérios objetivos traçados por DAHL (2015). O primeiro critério é a participação efetiva: todos os membros da comunidade devem ter igual oportunidade de apresentar, defender e convencer seus pares a respeito de determinada política.

Ou seja, os cidadãos devem estar envolvidos com a coisa pública e tem oportunidade de influenciar na tomada de decisão. O segundo critério é a igualdade de voto. Feitos os debates e estabelecida a política, a todos os membros deve ser garantido o voto e igualdade no peso dele.

Como terceiro critério há o entendimento esclarecido: cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas para aprender e compreender o processo político, as opções de política e as consequências que a escolha pode gerar. Trata-se de oportunizar aos cidadãos nível de educação e cultura básico para que sejam capazes de analisar o cenário e as opções existentes. O próximo critério é o controle de programa de planejamento, no sentido de que cabe exclusivamente ao povo a escolha do destino a ser traçado para si mesmo. E o último critério é a inclusão dos adultos: todos os adultos deveriam ter o pleno direito de cidadãos, a fim de poderem realizar o primeiro critério.

Nota-se que a compreensão destes critérios não é estática e tão pouco abstrata, mas mutável a medida da evolução social e concreta em algum nível de aplicação. Mesmo diante dessa complexidade, é possível consignar que a democracia pressupõe uma sociedade livre, não sujeita à opressão de um poder autoritário ou uma oligarquia fechada e estrita. A relação desejada na democracia é aquela em que o Estado está a serviço dos cidadãos, onde o governo existe para o povo e não o contrário (Sartori, 2003, p. 43).

Por sua vez, a palavra cidadania tem origem na expressão latina *civitatem*, tradução do termo grego *polis*, podendo ser entendida como comunidade política. Adotando a ideia aristotélica, o homem é um animal político, destinado a viver em sociedade (Aristóteles, 2011). O cidadão pode ser conceituado como aquele apto para participar das coisas da *polis*, que está envolvido com a política, com aquilo que é público.

Outro ponto é trazido por José Murilo de Carvalho (2018, p. 18). Segundo o autor, a cidadania, no que diz respeito a sua origem histórica, foi desenvolvida no âmbito do Estado-nação, que surgiu a partir da Revolução Francesa em 1789. A luta pelos direitos sempre ocorreu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação. Trata-se de uma luta política nacional, na qual o cidadão que surgia era também nacional. Isso significa que a construção da cidadania está relacionada com a forma como as pessoas se vinculam ao Estado e à nação. Os indivíduos se tornavam cidadãos à medida que se identificavam como parte de uma nação e de um Estado. A cidadania, tal como conhecemos, envolve, portanto, a lealdade a um Estado e a identificação com uma nação, embora esses elementos nem sempre estejam alinhados.

A ligação com a nação pode ser mais intensa do que a lealdade ao Estado, e vice-versa. Geralmente, a identidade nacional é influenciada por fatores como religião, idioma e, principalmente, por confrontos e guerras contra adversários em comum. Já a lealdade ao Estado está relacionada com o grau de envolvimento na vida política. Dessa forma, a maneira como os Estados-nação foram estruturados influencia a construção da cidadania. Em alguns países, o Estado desempenhou um papel mais relevante, e a difusão dos direitos ocorreu principalmente por meio da atuação estatal, enquanto em outros, a cidadania se desenvolveu mais pela iniciativa dos próprios cidadãos. De qualquer forma, a cidadania pressupõe todas as implicações decorrentes de uma vida em sociedade (Kim, 2013, p. 26) e de uma identificação que o indivíduo tem com esse ambiente.

Embora a cidadania seja conferida a indivíduos, é inadequada reduzi-la a uma propriedade jurídica individualizada. Em verdade, trata-se de fenômeno da sociedade capaz de fixar uma identidade coletiva (Singer, 2021, p. 115).

Na lição clássica de T. H. Marshall (2021, p. 23-24), a cidadania possui três elementos ou partes: (i) civil, que abarca as liberdades individuais (ir e vir, expressão, pensamento, religiosa, propriedade etc.); (ii) política, considerada a porção que toca o exercício do poder político de forma direta ou como eleitor daqueles que o farão; e (iii) social, que diz respeito ao bem-estar e segurança econômicos, a qualidade de vida.

Cidadania se traduz em um macro direito, que tem em sua composição diversas garantias e até mesmo deveres. Não é possível a concepção de um cidadão pleno que possua liberdade individual, mas que não possa participar da vida política da sua comunidade.

E para que o cidadão tenha potencial para exercer seu direito de participação, é preciso condições básicas. A baixa escolaridade, miserabilidade, ausência de cultura e informação são obstáculos a serem superados a fim de se ter uma relação simétrica no exercício da cidadania (Sarmiento, 2016, p. 202-203). Não se pode aceitar que haja uma mera permissão para esta participação sem que o cidadão tenha o mínimo existencial e possua arcabouço cultural para tanto, o que só é possível a partir de uma efetiva educação elementar, por exemplo. Sem cidadãos capazes de formar suas próprias convicções, resolver conflitos e adquirir responsabilidade cívica (Martín, 2009), não há como se falar em justiça, igualdade, participação e democracia. Em um cenário assim, inexistente qualquer protagonismo do povo, uma vez que estão inconscientes de seus direitos e deveres. Conforme Morin (2003, p. 65), a educação deve contribuir para a

autoformação da pessoa e ensinar como se tornar cidadão. Um cidadão é definido, em uma democracia, por sua solidariedade e responsabilidade em relação a sua pátria. Portanto, sem um cidadão pleno, a democracia também não será experimentada no seu potencial máximo. Será um processo sem prospecção. Conforme Clarissa Tassinari e Danilo Pereira Lima, em uma “democracia, o direito precisa alcançar um grau de autonomia em relação à política, para que a Constituição não seja solapada pelos agentes que atuam dentro da estrutura estatal” (2016, 163). É com a existência concomitante dos três elementos (civil, político e social) que a plena cidadania se concretiza.

Há que se buscar os objetivos da República, especialmente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com as desigualdades sensivelmente reduzidas. José Murilo de Carvalho, na conclusão de sua obra sobre a cidadania, cita que José Bonifácio afirmou certa vez, em 1823, que a escravidão era um câncer que corroía nossa vida cívica e impedia a construção da nação. A escravidão foi abolida depois de 65 anos desta fala. A desigualdade é o novo câncer, que impede a constituição de uma sociedade democrática e composta por cidadãos aptos a exercerem seu papel. Esta mazela não pode levar tanto tempo para ser extirpada (Carvalho, 2015, p. 228).

A cidadania, portanto, se manifesta em direitos e obrigações referentes à participação do indivíduo na formação da vontade do poder estatal (Dallari, 1998, p. 14).

Tais implicações só podem se dar em um ambiente democrático, garantindo-se a possibilidade de uma participação popular capaz de influenciar as decisões políticas daqueles que governam. Aliás, a democracia repousa sobre dois fundamentos em especial: a soberania popular e a participação do povo no poder (Silva, 2014, p. 133). Democracia sem cidadania não é democracia; cidadania fora de um ambiente democrático nunca será plena.

Está demonstrado que a relação entre cidadania e democracia é intrínseca, de modo que se comportam com interdependência. A democracia, por ter no povo sua centralidade, precisa que estes sejam efetivos cidadãos para administrá-la. A cidadania, tendo como seu ápice a capacidade do povo de influenciar o governo, necessita da democracia para viabilizá-la. Adotando-se um conceito das ciências biológicas, democracia e cidadania vivem em verdadeira simbiose. A cidadania, em sua acepção mais ampla, é a expressão concreta da democracia (Pinsky, 2005, p. 10).

Canotilho (2000, p. 284), ao tecer comentários sobre o princípio democrático, traz que:

Só encarando as várias dimensões do princípio democrático (propósito das chamadas teorias complexas da democracia) se conseguirá explicar a relevância dos vários elementos que as teorias clássicas procuravam unilateralmente transformar em ratio e ethos da democracia. Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa - órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões, produzir inputs políticos democráticos.

Verificando-se o artigo 1º da Constituição Federal, nota-se que a cidadania é um dos fundamentos para o Estado Democrático; e este, o lugar propício para o pleno exercício da condição de cidadão. É dizer: a democracia não se reduz apenas a um processo de representação, mas sim como um ambiente em que há otimização da participação, de maneira que se torne evidente seu caráter representativo e participativo (Canotilho, 2000, p. 285).

Se todo poder emana do povo, é consequência lógica que o próprio povo esteja envolvido no governo, expressão prática do poder, seja através de representantes ou de forma direta, conforme prescrito no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal. De qualquer maneira, a ideia é que ocorra verdadeira ingerência dos governados na obra do governo. Só desta forma é que haverá real representatividade do poder e um sistema político legítimo (Bonavides, 2018, p. 342-343).

A partir destas constatações conclui-se que, ao se falar em democracia e cidadania como direitos fundamentais, analisa-se, deveras, direitos de natureza coletiva no sentido mais abrangente da palavra.

Tendo como parâmetro a classificação disposta no artigo 81 do Código do Consumidor, estes direitos poderiam ser subsumidos como difusos, dado a transindividualidade e indivisibilidade neles presentes. Não há como porcionar a democracia e a cidadania, tão pouco afirmar que cada um tem a sua. Ao olhar para o exercício desses direitos, há que se notar um grau de individualidade, tal como ocorre com a liberdade. Mas ao se adotar a perspectiva da legitimidade, então fica patente que esta recai sobre o povo, de quem se origina o poder e tem o direito de viver em uma democracia, podendo e devendo exercer a cidadania.

Notar-se-á que, trazendo este pano de fundo para o tema central da pesquisa, o que se tem em um processo de impeachment é uma tutela coletiva. Nesta perspectiva, ao afastar um Chefe do Executivo, não se está protegendo um direito individual, tão pouco de determinado

grupo, mas sim o de toda a coletividade, que diante de um governante que sucumbiu aos interesses pessoais, praticando condutas consideradas crimes de responsabilidade, precisa ver restabelecido, através de seus representantes, um governo voltado às necessidades do povo.

## 2.2 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO

Estabelecida a base de que democracia e cidadania são espécies do gênero direito coletivo fundamental, inicia-se a delimitação espacial da presente pesquisa.

O objetivo é analisar o processo de cassação do Chefe do Executivo no âmbito municipal. Os motivos, para além daqueles apresentados na introdução como parte da problematização, são diversos, mas destaca-se um de natureza prática: é no município que as coisas acontecem, é nele onde as pessoas realmente moram, trabalham, estudam, exercem sua cidadania e estão mais próximas de seus representantes.

O senso de pertencimento comunitário é maior no âmbito municipal. As pressões políticas também. É, no final das contas, no município que o povo vive, estabelece suas relações familiares, sociais e profissionais. Ainda que em menor intensidade nos grandes centros urbanos, é no município que o agente político está inserido na sociedade, vivendo em meio àqueles que o elegeram. Por outro lado, também é na esfera municipal que os eleitores podem ter algum acesso àqueles em quem confiaram seus votos. Sendo o Estado uma ficção jurídica, sua manifestação municipal é a mais concreta, a mais próxima das pessoas que o compõem. Daí a afirmação de Pedro Calmon, citada por Michel Temer (2017, p. 107), de que o Município é uma instituição mais social do que política, mais histórica do que constitucional, mais cultural do que jurídica.

Essa foi a ideia lançada por Benjamin Constant (1982, p. 100-101) ao sustentar que as pessoas que residem na cidade tendem a obedecer ao poder municipal não porque este é titular do poder de polícia, mas sim por seus próprios benefícios, de maneira que obedecer às normas locais é mais vantajoso do que desobedecê-las, a fim de que não haja prejuízo aos interesses recíprocos desta determinada sociedade.

Até porque, a maioria dos países ou Estados tiveram sua gênese em uma cidade, no sentido de associação política e religiosa de famílias e tribos (Coulanges, 2001, p. 110). As diversas formas de governos e de estado, da mesma maneira, tiveram suas experiências embrionárias em âmbito local. Conforme estas famílias e tribos foram se organizando mais

naturalmente surgiu a necessidade de estabelecer regras para orientar o comportamento dos indivíduos. Nas comunidades tribais antigas, o governo era geralmente exercido por assembleias de todos os membros da tribo, conselhos de anciãos e, em algumas situações, por líderes. Somente mais tarde é que surgiram os Estados de fato: a formação de uma liderança política organizada e centralizada com o poder exclusivo de aplicar a lei para manter a ordem dentro de um território específico e sobre uma determinada população (Hansen, 2008, p. 7-8).

Destaca-se, então, o fato de que, segundo Liziero, o poder municipal, uma vez distinto dos outros poderes, seria consonante com a defesa da liberdade na democracia. É dizer: na municipalidade haveria um germe de resistência que ameaça a autoridade nacional, quando tirana (2024, p. 611).

Neste cenário, faz-se imprescindível esclarecer quando e como o município se tornou um ente federativo no Brasil.

Os municípios existem em *terras brasilis* desde a colonização portuguesa. Com povoamento das capitanias hereditárias e a exploração do interior, foram-se assentando vilas cada vez mais distantes do litoral (Pádua, 2020). Os portugueses recebiam as terras por doação feita pelo donatário da capitania ou mesmo diretamente pelo Rei, com a intenção de estabelecer suas fazendas dedicadas às atividades agrícolas e pecuárias, construindo engenhos de açúcar. É o que ensina Ataliba Nogueira (1969, p. 148 – 159). Segundo ele, em um primeiro momento da colonização, as propriedades eram muito distantes umas das outras e quase autossuficientes, sem muita necessidade de interação entre si. Com o crescimento dos vizinhos, as relações iniciaram ao redor da capela, um local onde o encontro da vizinhança ocorria e os comportamentos religiosos e civis eram feitos em comunidade. A prosperidade e o contínuo aumento de pessoas na região fizeram com que a capela se tornasse em paróquia (com a presença do sacerdote pároco, que habita com os fiéis), uma vez que as relações sociais também vão ganhando complexidade. Neste cenário, as necessidades coletivas ganham conotação, de maneira que se torna inevitável a reunião da comunidade para a construção de pontes, caminhos, estabelecer segurança etc.

Hely Lopes Meirelles (2024, p. 45) destaca que:

No período colonial a expansão municipalista foi restringida pela ideia centralizadora das Capitanias, afogando as aspirações autonômicas dos povoados que se fundavam e se desenvolviam mais pelo amparo da Igreja que pelo apoio dos donatários. Mesmo assim, as Municipalidades de então tiveram inegável influência na organização política que se

ensaiava no Brasil, arrogando-se, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça. Realizavam obras públicas, estabeleciam posturas, fixavam taxas, nomeavam juízes-almotacéis, recebedores de tributos, depositários públicos, avaliadores de bens penhorados, alcaides-quadrilheiros, capitães-mores de ordenanças, sargentos-mores, capitães-mores de estradas, juízes da vintena e tesoueiros-menores. Julgavam injúrias verbais e, não raras vezes, num incontido extravasamento de poder, chegaram essas Câmaras a decretar a criação de arraiais, a convocar “Juntas do Povo” para discutir e deliberar sobre interesses da Capitania, a exigir que governadores comparecessem aos seus povoados para tratar de negócios públicos de âmbito estritamente local, a suspender governadores de suas funções e até mesmo depô-los, como fez a Câmara do Rio de Janeiro com Salvador Correia de Sá e Benevides, substituído por Agostinho Barbalho Bezerra.

O trecho citado corrobora com a ideia de que a vida em sociedade, destacando aqui o seu aspecto político, é verdadeiramente experimentado pelo cidadão no âmbito local. A formação da comunidade e todos os seus desdobramentos acontecem de forma orgânica no âmbito municipal, transcendendo a maneira de como ele é disciplinado pelo ordenamento jurídico.

Na vigência das Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, bem como na Constituição do Império (1824), os municípios eram apenas divisões territoriais, com, no máximo, algumas atribuições administrativas. Mesmo porque, o poder nessas épocas era caracterizado pela centralidade.

Foi com o início da era republicana que os municípios passaram a ser objeto de maior atenção. Mas o processo de se tornar um verdadeiro ente federativo foi bem gradual.

A primeira Constituição da República (1891) limitou-se a dizer, em seu artigo 68, que os Estados se organizariam de forma que ficasse assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

Sem a delimitação desta autonomia, os municípios continuavam não passando de meros espaços territoriais. Hely Lopes Meirelles (2024, p. 47) chega a dizer que durante a vigência da Constituição de 1891, por força da opressão do coronelismo e a incultura do povo, os municípios era feudos de políticos, até porque os prefeitos eram eleitos ou nomeados pelo Governador. E a influência política, ainda segundo Hely, era truculenta e perseguidora de qualquer oposição, fazendo com que os municípios não tivessem autonomia.

A Constituição de 1934 avançou um pouco no reconhecimento da municipalidade, consignando algumas competências administrativas, possibilidade de eleição do Prefeito e dos Vereadores, rendas próprias (art. 13, §2º) etc., mas ainda longe de se tornar um elemento autônomo da Nação Brasileira, que permanecia sendo constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil.

Mas as melhorias advindas da Constituição de 1934 quase não puderam ser notadas por causa de seu curto período de existência. Já em 1937 o Brasil experimentava o golpe do Estado Novo, com uma nova Constituição datada do mesmo ano, e que trouxe claro retrocesso em relação à posição dos municípios. Em que pese os Vereadores permanecerem sendo eleitos pelos munícipes, o Prefeito voltou a ser de livre nomeação do Governador do Estado (art. 27), afastando a possibilidade de efetiva autonomia política e mesmo administrativa, uma vez que a figura do Prefeito municipal precisava curvar-se aos interesses daquele que possuía o poder de retirá-lo do cargo a qualquer momento, de forma que os anseios locais acabavam sendo colocados de lado.

Com a redemocratização do País, surge a Constituição de 1946, que retomou o avanço do fortalecimento do município, reavendo, por exemplo, a eleição do Prefeito pelos próprios munícipes. Além de tributos exclusivos, a municipalidade passou a contar com o repasse de arrecadações tanto dos Estados quanto da União.

Em 1967 o Brasil passa a ter uma nova Constituição, que logo foi modificada pela Emenda Constitucional 1/1969. Manteve-se uma certa autonomia municipal, sendo assegurada pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores e pela administração própria (art. 16 na Constituição de 1967 e art. 15 na Emenda de 1969). Houve a manutenção de rendas exclusivas e a possibilidade de repasses dos Estados e da União, mas sem grandes avanços àquilo que já existia em constituições anteriores.

É com a Constituição de 1988 que os municípios recebem a prerrogativa de possuírem autonomia federativa, que se traduz na capacidade política de se autogovernar, auto-organizar e de criar as próprias leis, desde que não entre em contradição com o sistema maior ao qual pertence (Liziero, 2024, p. 604).

A posição dos Municípios muda de patamar, bastante diversa daquela que ocupava, com o reconhecimento das seguintes autonomias: a) autonomia financeira, sendo aquela que diz respeito ao poder de instituir seus próprios tributos e disciplinar e possuir suas próprias leis orçamentárias; b) autonomia legislativa, que tem como fundamento o artigo 30, incisos I e II da Constituição Federal, garantindo ao município a competência de disciplinar os interesses locais; c) autonomia administrativa, que também encontra fundamento na Constituição Federal, especialmente no artigo 30 e nas matérias de competência comum do artigo 23, ambos da Constituição Federal; d) autonomia política, visto que os cidadãos do município elegem seus

governantes do Poder Executivo, Prefeito, e seus representantes do Poder Legislativo, os Vereadores; e, por fim, e) autonomia auto-organizatória, pois no âmbito municipal também haverá uma Lei Maior que irá regê-lo, denominada lei orgânica, sendo produzida pelo próprio Parlamento local (Corralo, 2024, p. 31).

De um mero espaço territorial ou uma unidade administrativa, o Município, com a Constituição Cidadã, finalmente foi posicionado como um ente autônomo (Beserra, 2023), com menção expressa no artigo inaugural do texto constitucional. A união indissolúvel que compunha a República, agora contava com o Município, parte autônoma da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil (art. 18), ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Fica evidente que a Lei Maior do País se preocupou com o Município de maneira significativa, citando-o mais centenas de vezes no decorrer do texto e revestindo-o da importância que lhe é inerente.

Pelo texto constitucional, o Município torna-se um componente da Federação (Silva, 2021, p. 380), um ente federativo com *status* jurídico igual aos Estados-membros e a União, sem qualquer relação de hierarquia ou subordinação (Corralo, 2024, p. 30). É este ao menos o posicionamento majoritário na doutrina (Meirelles, 2017, p. 46-47).

O argumento defendido é que a Municipalidade, com o advento da Constituição Federal de 1988, foi colocada em posição de destaque na conjuntura brasileira. Seu importante papel agora tem guarida constitucional expressa, tornando-se mais fácil a tarefa de se verificar que é no Município a esfera na qual se tem maior concretude da política.

Um entendimento que tente dar menos força ao Município pode carecer de lastro textual na Constituição e caracterizar verdadeira fuga da realidade que extrapola da norma constitucional (Braz, 1994). Também é nesse sentido a lição de Leonam Lizeiro (2024, p. 605), ao dispor que os artigos 18, 29 e 30 da Constituição Federal são a pedra angular da autonomia municipal, consolidando-os como essenciais no modelo federativo inaugurado pela ordem constitucional de 1988. Significa dizer que de acordo com o Direito positivo brasileiro, a partir da Constituição Federal atualmente vigente, os Municípios são entes federativos, com autonomia conferida pelo Poder Constituinte Originário, sendo isso preceito da dogmática contemporânea. Segundo o mesmo autor, qualquer análise que não considere isso como ponto de partida tende a se mostrar equivocada.

Discordar se a opção do constituinte quanto ao Município foi adequada é válido, mas, por qualquer conclusão que se chegue, fato é que ele, repita-se, consta como elemento autônomo da República Federativa do Brasil, um verdadeiro ente federativo.

Demonstrar o posicionamento do Município da Federação se faz necessário para sustentar que, sob a vigência da atual Carta Magna, é desarrazoado não haver qualquer sistematização quanto aos crimes de responsabilidade e processo de cassação do Prefeito em conjunto com os Governadores e Presidente, não conferindo um tratamento digno neste sentido, com a mesma preocupação dada nas esferas estaduais e federal, de maneira que a segurança jurídica e a estabilidade institucional também sejam experimentadas no âmbito municipal.

### 2.3 DELIMITAÇÃO DO IMPEACHMENT

Como último pressuposto, tem-se a necessidade de abordar o que não é o impeachment, estabelecendo-se a diferença entre o instituto objeto de pesquisa, o *recall* e o voto de desconfiança, de maneira a afastar qualquer interpretação que se possa dar ao objetivo da pesquisa que seja estranha ao que ele efetivamente é.

O *recall* tem sua origem nos Estados Unidos e consiste em um dispositivo que proporciona aos eleitores destituir e, posteriormente, substituir o governante, o que significa que quase sempre haverá uma eleição especial para a escolha do substituto (Cronin, 1989, p. 126).

Para tanto, um cidadão ou um grupo de cidadãos elabora uma petição expondo as justificativas para o recall, exigindo-se mais assinaturas do que as iniciativas populares de lei – normalmente 25% dos eleitores que votaram na última eleição para o cargo a ser destituído.

Um agente público terá a competência de verificar a autenticidade das assinaturas e, se houver o quórum suficiente de assinaturas válidas, ele atestará a aptidão da petição. Em seguida, a autoridade executiva fixará a data para a votação. Na eleição, o eleitor deverá responder se o acusado deve ser destituído e quem preencherá o cargo eventualmente vago. Exige-se a maioria absoluta de votos para que o agente acusado seja exonerado, embora quase todos os sistemas adotem uma votação por maioria relativa para preencher a vaga. Poucos são os sistemas em que essas duas questões devem ser decididas em eleições distintas (Aieta, 2000, p. 160).

Dalmo de Abreu Dallari (2011, p. 155) acrescenta mais um detalhe: exige-se dos requerentes um depósito em dinheiro, de maneira que se a maioria decidir pela revogação, esta se

efetiva. Caso contrário, o mandato não se revoga, e os requerentes perdem para o Estado o dinheiro depositado.

Tem-se que o *recall* é um mecanismo de controle político que tem como objetivo sanar uma crise de representatividade. Não há necessidade da existência de qualquer ilegalidade, bastando que a autoridade não tenha mais a confiança da população envolvida. Significa dizer que inexistem a obrigatoriedade de imputação de crime algum.

Mesmo que seja exigido uma caução dos denunciantes, como meio de evitar aventuras procedimentais, o instituto sofre críticas. Sustenta-se que o recall confere aos eleitores poder demais e enfraquece a independência e a discricionariedade necessária de um representante eleito. Sua adoção acaba por não prevenir o poder desenfreado, irrestrito e imprudente da vontade da maioria. Por se concretizar através de um processo eleitoral, destaca-se que o recall é um mecanismo caro para uma comunidade, porque exige-se a realização de uma eleição especial. Por fim, conforme já mencionado, o *recall* não exige a comprovação de condutas com vício de legalidade ou a má gestão, o que o torna um procedimento inteiramente político e desprovido de elementos jurídicos (Cronin, 1989, p. 126-127).

Fica evidente que, embora o *recall* também seja um mecanismo típico do sistema presidencialista, assim como o impeachment, com este não se confunde. No impeachment é imprescindível que haja o cometimento de crime de responsabilidade: condutas típicas elencadas pela Constituição Federal e pela lei. Há que se ter a justa causa para que o procedimento seja legítimo. Dessa forma, o impeachment se mostra um mecanismo muito menos sujeito de ser utilizado para causar meras instabilidades político-sociais do que o *recall*.

Tão pouco o impeachment se assemelha ao voto de desconfiança ou moção de censura, instrumento típico do sistema parlamentarista, tendo em vista a diferenciação entre Chefes de Estado, que atuam como representantes externos e políticos, e Chefes de Governo, que possuem funções internas referentes ao Estado, exercendo as atribuições Executivas e sendo eleito pelo Parlamento.

Este mecanismo consiste na possibilidade de o Parlamento destituir o Governo, o que em regra abarca o Primeiro-Ministro e toda sua equipe, por quebra de confiança entre este e os parlamentares (Coutinho, 2013, p. 8109). Segundo Chanley, Rudolph e Rahn, a confiança refere-se a uma alta estimativa de competência, honestidade ou de que aquele é confiável, de acordo

com as expectativas ou normas do expectador (2000, p. 239). Quando ela não mais existir ou tiver um abalo considerável, estará aberto o caminho para a remoção do Chefe de Governo.

Assim, tal como o *recall*, o voto de desconfiança não é baseado em nenhuma conduta dolosa, crime ou irregularidade no âmbito penal ou constitucional (Nato; Bauaba, 2019, p. 446). Em verdade, não havendo mais uma relação de confiança entre estes dois Poderes, o Parlamento manejará o mecanismo para sancionar o Executivo, forçando-o a abandonar as suas posições.

Vê-se que, mais uma vez, o procedimento é meramente político, podendo o Governo ser deposto apenas por desagradar o Parlamento.

Os dois institutos apresentados, portanto, possuem um alto potencial de serem usados tão somente para derrubar governos que, por algum motivo, ainda que revestido de legalidade, não encontre mais concordância com a maioria da população, no *recall*, ou com os parlamentares, no voto de desconfiança.

Em contrapartida, o impeachment, em que pese também seja um procedimento predominantemente político, possui elementos jurídicos bastante demarcados. Como dito, para utilização deste instrumento, há um lastro probatório mínimo do cometimento do crime de responsabilidade por parte do agente político. Não se trata da mera perda de confiança ou do apoio popular, mas de má gestão comprovada pela subsunção da autoridade aos tipos previamente previstos na lei.

O nível de subjetividade é bastante diminuído, o que rechaça, ou pelo menos diminui, sua utilização de maneira irresponsável, bem como afasta a possibilidade da retirada de um governante, que foi eleito pelo voto popular, apenas por algum descontentamento.

É buscando evitar a banalização do impeachment que se faz imprescindível seu aperfeiçoamento, observando-se o princípio da simetria, especialmente na esfera municipal. Da maneira como regulado pelo Decreto-lei 201/67, o instrumento flerta com o mesmo problema destacado no *recall* e no voto de desconfiança, qual seja, a utilização politiqueria do mecanismo, com o intuito de apenas provocar o desgaste político do Prefeito, fundando-se somente em diferenças ideológicas ou partidárias, ou mesmo como forma de assédio para obtenção de vantagens indevidas.

Para tanto, o impeachment precisa assumir, e assim ser encarado, como uma modalidade especial de tutela coletiva de direitos ou interesses difusos fundamentais e não como mero instrumento político. É modalidade especial, porque seu rito, seja em que esfera federativa for, é

diferenciado, além de ser extrajudicial, visto que tramita no Poder Legislativo. É tutela coletiva por resguardar o próprio Estado democrático e a cidadania, uma vez que o que está em jogo é um mandato conferido pelo voto popular (Oliveira; Almeida, p. 130-131). Reduzi-lo a mero instrumento político, como se nele inexistisse elementos jurídicos obrigatórios, é um despropósito para a República.

A reflexão feita por Cass R. Sustein, ainda em sua adolescência, a respeito do pedido de impeachment contra o Presidente Richard Nixon é interessante. Segundo ele, fascinado pelos debates nacionais, perguntava-se: “As pessoas estão tentando o impeachment de Nixon porque o odeiam e odeiam suas políticas, ou porque ele realmente fez algo terrivelmente errado?” (2017, p. 3). Mais tarde, foi revelado que Nixon teria responsabilidade no caso Watergate, sendo provável seu impeachment, o que não aconteceu por força da sua renúncia (Black Jr.; Bobbit, 2018, p. 67). Entretanto, o que é preciso destacar é que a aplicação do impeachment não deve gerar a dúvida que Sunstein teve. Não pode haver margem para que eventualmente esse mecanismo seja utilizado apenas pelo ódio ou pela não convergências das políticas públicas praticadas.

Dois exemplos para não serem seguidos são dados por Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018, p. 93). O primeiro é o caso do presidente do Paraguai, Fernando Lugo, um ex-padre de esquerda, que colocou fim a hegemonia do Partido Colorado no governo há mais de 60 anos. Como não possuía base de maioria no Legislativo, Lugo enfrentou diversos pedidos de impeachment, até que, com sua baixa popularidade e ausência de apoio parlamentar, somado ao trágico confronto entre a polícia e os sem-terra que culminou na morte de dezessete pessoas, a oposição viu a oportunidade para derrubá-lo, iniciando-se o processo de impeachment seis dias após os acontecimentos, alegando desempenho insatisfatório de funções. No dia seguinte, após um julgamento apressado, no qual o presidente teve apenas duas horas para apresentar sua defesa, Lugo foi removido do cargo pelo senado. Isso, porque o artigo 225 da Constituição do Paraguai, de 1992, permite que o Congresso afaste o Presidente por “desempenho insatisfatório de seus deveres”, uma redação abstrata, indeterminada, vaga, e que pode significar quase qualquer coisa que dois terços dos senadores queiram que signifique.

Como se não bastasse, houve violação dos direitos do acusado para exercer sua ampla defesa e o contraditório no processo, o que torna o procedimento tão mais nebuloso quanto menos democrático.

O segundo exemplo é o que aconteceu com o presidente do Equador, Abdalá Bucaram, nos anos 90. Em que pese sua personalidade um tanto quanto controvertida, visto que era conhecido como “El Loco”, e suas condutas excêntricas, Bucaram foi removido do poder pelo Congresso em 6 de fevereiro de 1997 por “incapacidade mental”, mesmo sem qualquer previsão na Constituição equatoriana nesse sentido e não tendo sequer a oportunidade de se defender.

Ainda no Equador, Leiv Marsteintredet, Mariana Llanos e Detlef Nolte trazem que oito anos mais tarde, os legisladores alegavam que Lucio Gutiérrez, presidente da época, havia abandonado seu posto, embora ele estivesse sentado em seu escritório enquanto o Congresso votava. Os autores sustentam que essas práticas mostram que os congressos latino-americanos usam leituras criativas de disposições constitucionais convenientes para realizar votos políticos de desconfiança semelhantes aos realizados em regimes parlamentares (2013, p. 118).

Vê-se que o impeachment, nos casos narrados, não desempenhou o papel de instrumento de proteção da democracia, não salvaguardando os direitos coletivos *lato sensu* e as garantias individuais do acusado. Tão pouco houve cometimento de crime de responsabilidade ou qualquer outra conduta típica equiparada. O mau desempenho das funções não pode ser confundido com a má gestão, visto que, conforme narrado, foi a erosão da popularidade que desaguou nestas remoções. Eis, portanto, o que o impeachment não deve ser.

São casos como este que demonstram como o impeachment pode ser causa da nova instabilidade política aventada por Aníbal Pérez-Liñán: o Legislativo busca depor executivos fracos, quando escândalos midiáticos fornecem boas razões para uma investigação parlamentar. Os escândalos midiáticos também inflamam a indignação popular, criando a espiral descendente (2007, p. 201). A queda se dá não por causa da má gestão, mas pela insatisfação de uma grande coalizão, o que, necessariamente, não significa má gestão.

Assim, a utilização abusiva do impeachment pode fazer com que o remédio seja mais amargo que a doença, de maneira que ao invés de tutelar direitos passa a ser um instrumento de violação destes.

Em paralelo, o impeachment não pode, em nome da democracia, tornar-se um entulho autoritário (Oliveira, 2022, p. 131) típico de uma época ditatorial, de modo a não garantir os direitos do acusado. A proteção dos direitos coletivos fundamentais não se dá ao arrepio dos direitos individuais daquele que estará sujeito ao julgamento.

Há que se garantir, com a máxima concretude, as garantias do Prefeito em sua defesa, o que só trará mais legitimidade para o procedimento, tornando-o mais transparente, com maior segurança jurídica e, conseqüentemente, com menor potencial de ocasionar rupturas institucionais.

Nesse sentido é a lição de Fabiane Pereira de Oliveira e Gregório Assagra de Almeida (2024, p. 127-128):

A preservação das garantias fundamentais, como o direito a um julgamento justo, a presunção de inocência até prova em contrário e o direito de defesa, é essencial em qualquer processo. Isso é especialmente verdadeiro em processos de crimes de responsabilidade, nos quais o equilíbrio de poder e a integridade das instituições democráticas estão em jogo. A observância dos parâmetros constitucionais em processos de crimes de responsabilidade não é apenas uma questão de legalidade, mas também de legitimidade. Quando o Estado age de acordo com sua própria Lei Fundamental, reforça sua autoridade moral e a confiança do povo na justiça e na governança democrática. Ao contrário, quando se afasta dela, põe em xeque a imagem do público sobre esses pilares, desencadeando ondas de ódio e descrédito, as quais podem levar a movimentos de convulsões estruturais que se demoram, por vezes, por anos ou décadas.

Sendo a finalidade precípua do impeachment a proteção da democracia, bem como dos direitos coletivos *lato sensu*, ele não pode ser reduzido a um papel estranho ao interesse público e ser usado para desestabilização político-social, seja da cidade, do Estado ou até mesmo do País.

### 3 A ORIGEM DO IMPEACHMENT

Sob o vislumbre de que a democracia e a cidadania são direitos coletivos e do papel de importância do Município na Federação, inicia-se um histórico do fenômeno do impeachment, focando na gênese do instituto em sistemas republicanos, chegando na época em que o impeachment começou a ser ventilado e praticado no âmbito municipal, mesmo quando o Município ainda não era revestido do seu atual status.

#### 3.1 NO MUNDO

A ideia básica do impeachment, como sendo a retirada do mau gestor do poder, remonta a tempos em que os regimes republicanos nem sequer eram cogitados. A natureza do instituto mudou com o passar dos séculos. O impeachment, ao menos em seu conceito moderno, tido como o processo pelo qual o poder Legislativo sanciona a conduta de autoridade pública, destituindo-a do cargo e impondo-lhe pena de caráter político (Riccitelli, 2006, p. 2) nem sempre foi encarado dessa forma.

É sempre uma tarefa árdua estabelecer o marco temporal exato ou o caso em que um determinado instituto jurídico tenha sido criado quando sua origem remonta ao século XIV. Riccitelli aponta que para analisar a gênese do instituto, ele deve ser estudado em duas vertentes. A primeira é a criminal ou monárquica, que se iniciou no direito inglês na era medieval, concomitantemente com o surgimento das classes políticas dos nobres feudais e dos burgueses. Essa vertente, além de influenciar o sistema de governo parlamentarista inglês, também inspirou a Constituição dos Estados Unidos da América, que por sua vez inaugurou a segunda vertente: a política ou republicana, em que o impeachment deixa de ser caracterizado pelas penas físicas ou patrimoniais, formando-se o instituto como se conhece hoje (2006, p. 4). Dito isso, cabe o aprofundamento de sua evolução.

Rafael Mafei (2021, p. 27) traz que o fenômeno teve sua primeira aparição em maio de 1376, na Inglaterra, no caso em que um cavaleiro do condado de Hereforshire acusou pessoas importantes ligadas a alta cúpula da Coroa inglesa de atos desonestos, sendo um deles, o responsável pelas receitas e despesas do Reino, Lord Latimer, que acabou condenado à prisão e à perda do cargo pela decisão de um colegiado composto de lordes – o Parlamento da época.

Aponta o referido autor que:

[...] foi a primeira ocasião na qual os registros parlamentares usaram o verbo *impeach*. A bem da verdade, o termo documentado nos rolos do Parlamento é *empeschez*, palavra nascida de uma mistura do francês normando com o inglês arcaico. Desde o reinado de Guilherme, o Conquistador, iniciado em 1066, e ao menos até o reinado de Carlos I (1630-85), a literatura jurídica inglesa era escrita ou em latim, ou em um dialeto profissional anglo-francês, o *Law French*, “uma língua artificial, jamais usada fora dos tribunais ingleses”. *Empeschez* (também grafado *empecher* ou *empeschen*) significava “acusar”, “denunciar”. Na tradução para o inglês vivo do século XIV, o verbo tornou-se *impeach*, mas reteve seu significado original: Edward Coke, notável jurista dos séculos XVI-XVIII, definiu-o como “impugnação, “contestatação”, “desafio” (Mafei, 2021, p. 29).

Alguns aspectos do caso Latimer estabeleceram linhas mestras para a conceituação do impeachment. Em primeiro, abandonou-se a prática de peticionar ao Soberano eventuais providências para condutas ilegais ou imorais dos gestores do reino. Deu-se ao Parlamento britânico o poder de apurar, julgar e responsabilizar aqueles que enveredavam para a improbidade (Arabi, 2023, p. 27). Ao Rei, restava apenas acatar o resultado. Em segundo lugar, nota-se que a denúncia contra Latimer foi feita por um cavaleiro, Peter de la Mare, como um representante do povo (ou dos “comuns”), o que já conferia um caráter de tutela coletiva ao que se buscava. Ideia nada comum para época, que era marcada pelo individualismo.

Com o passar do tempo, entre períodos de uso e desuso do impeachment, foi-se amadurecendo sua conceituação. Se quando do caso Latimer a intenção do denunciante era proteger a Coroa de uma revolta popular por força do aumento dos tributos, já no século XVII, em meados de 1640, no impeachment de Conde de Strafford, que foi condenado por traição, a denúncia não buscava apenas a proteção do monarca, mas também dos pactos políticos fundamentais daquela comunidade política, sua própria constituição (Mafei, 2021, p. 37).

Saindo das terras em que o parlamentarismo iria se sedimentar, o impeachment é também experimentado nas colônias britânicas, da qual se destaca os Estados Unidos da América. E foi em solo americano que o instituto foi incorporado, pela primeira vez, em um regime republicano e presidencialista.

O impeachment foi então previsto de maneira expressa na Constituição Americana, elaborada pela Convenção Constitucional de Filadélfia, no estado da Pensilvânia, entre 25 de maio e 17 de setembro de 1787, no artigo 1º, seções 2 e 3, no artigo 2º, seções 2 e 4, e no artigo 3º, seção 2.

Mesmo sendo previsões genéricas, as normas constitucionais americanas incorporam o instituto, adotando preceitos que o acompanham até os dias atuais, como a distinção entre o impeachment e a jurisdição penal, ou, em outras palavras, a diferença entre os crimes comuns, que são julgados pelo júri do respectivo Estado e a “*Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors*”, de competência do Senado. Outra característica importante é que o fenômeno jurídico estampado na Constituição norte-americana é um procedimento destinado a garantir o Estado e não punir um culpado, nem atingir a pessoa ou seus bens, mas tão somente retirar-lhe a capacidade política (Paffarini, 2019, p. 86).

Verifica-se que há muitas diferenças entre aquele impeachment de Lord Latimer e o que foi previsto na Constituição americana, até por conta de sua evolução (Gerhardt, 2019, p. 10). Paulo Brossard (1964, p. 21-24) apresenta algumas diferenças importantes de serem notadas. A primeira a ser destaca é que na Inglaterra se tem uma jurisdição plena no processo de impeachment, de forma que a Câmara dos Lordes pode impor até mesmo pena de morte, enquanto nos Estados Unidos a jurisdição é limitada, cabendo ao Senado aplicar a perda do cargo ao culpado, deixando a análise e julgamento penal com o Poder Judiciário. Consentâneo a isso, apresenta-se a segunda diferença: na experiência inglesa, o processo de impeachment tem caráter de tutela penal, enquanto na americana seus efeitos são políticos. No sistema inglês, a Câmara dos Lordes funciona como um tribunal judiciário. Já no americano, o Senado não pode ultrapassar a destituição da autoridade, sendo assim uma corte política. A última diferença deste rol exemplificativo é que no impeachment inglês não é apenas promovido contra a Coroa ou a alta cúpula do governo. Portanto, mesmo um cidadão comum a ele pode ser submetido. No americano, a sujeição ao procedimento somente recai àqueles que ocupam cargo público, tais como Presidente, Vice-Presidente, juízes federais etc.

Vê-se, então, que o impeachment passou por transformações, um amadurecimento necessário à luz da repartição dos poderes, dos princípios republicanos e da democracia. Com o decorrer do tempo, foi se tornando um fenômeno com um objetivo bastante claro: retirar o mau gestor da posição de poder, o que se diferencia daquilo que se busca com a jurisdição penal, por exemplo.

A natureza política do impeachment também ficou evidenciada com a experiência estadunidense. Seu processo, conquanto esteja vinculado e fundamentado nas normas constitucionais, garantias fundamentais e com o Estado de Direito, não é guiado por conceitos

jurídicos ou legais. O contexto histórico, a pressão social e a situação econômica não apenas temperam todo o processo, mas são por vezes definidores da sorte da autoridade pública sujeita ao julgamento. Entretanto, isso não significa liberdade absoluta. Embora de caráter político, as regras estabelecidas pelo ordenamento jurídico devem ser observadas no processo. Dito de outro modo, a atividade política que envolve o impeachment se dá sob normas preestabelecidas pela própria Constituição Federal ou por leis nela baseadas. Não há discricionariedade irrestrita. O impeachment não pode se confundir com voto de desconfiança, em que o Parlamento remove a autoridade única e exclusivamente pela sua conveniência (Arabi, 2023, p. 143-144).

Tem-se, então, que o impeachment, após a experiência americana, passou a ser tratado como um processo político, em que as autoridades que viessem a praticar condutas já previstas no ordenamento jurídico sujeitar-se-iam ao julgamento feito pelo Poder Legislativo, respeitado o direito de defesa e contraditório, com o intuito de remoção da posição de poder daquele considerado culpado.

Feita a breve abordagem da histórica do impeachment no mundo, pode-se passar a analisar como o fenômeno evoluiu na história brasileira.

### 3.2 NO BRASIL

Adotando a mesma estratégia do tópico anterior, o objetivo aqui não é tratar de forma esmiuçada toda a construção do impeachment em nosso meio, mas destacar como se deu seu início e como se concretizou da maneira como o conhecemos hoje.

O impeachment no Brasil não está atrelado ao início da República. Já na Constituição do Império, era possível verificar ao menos a sombra do instituto.

Por força do absolutismo, nem se ventilava a responsabilização do Rei ou Imperador, uma vez que este era a figura do divino, da inerrância em suas condutas e comportamentos.

Mas, o mesmo não era aplicável aos ministros de Estado, que pela Carta Imperial de 1824, no artigo 133, eram responsáveis em caso de traição, suborno, abuso de poder, falta de observância da lei, atentado contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos ou dissipação dos bens públicos. O dispositivo seguinte, ainda, previa que “Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra elles”.

A lei particular citada na Constituição foi elaborada. Trata-se da lei de 15 de outubro de 1827, que dispunha sobre a responsabilidade dos Ministros, Secretários e dos Conselheiros de Estado.

No entanto, pela leitura dos dispositivos legais, tem-se que o instituto se aproximava muito mais do modelo inglês do *impeachment*, possuindo caráter essencialmente penal (Arabi, 2023, p. 157). Algumas das penas previstas para as condutas ali estabelecidas eram a morte natural e a prisão, além da perda da confiança da nação, inabilidade, às vezes perpétua, de ocupar empregos públicos, suspensão dos direitos políticos etc.

Quando superada as heranças absolutistas no Brasil, a Constituição seguinte, de 1891, época denominada de primeira república, teve bastante inspiração na constituição estadunidense, inclusive quanto ao tratamento do impeachment (Faresin, 2021, p. 13). Dentre outras mudanças, destaca-se a adoção da forma republicana, o federalismo e o governo presidencial.

O artigo 53 previa que o Presidente dos Estados Unidos do Brasil seria processado e julgado, depois que a Câmara declarasse procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns e nos de responsabilidade perante o Senado. O artigo subsequente trazia um rol de condutas consideradas crimes de responsabilidade, mas por seus §§ 1ª e 2ª estabelecia que estes delitos seriam definidos em lei especial e que outra lei regulamentaria a acusação, o processo e o julgamento.

A missão dada pela Constituição foi cumprida através de dois decretos. O primeiro, o Decreto nº 27/1892, regulava o processo e o julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, dispondo que nos crimes de responsabilidade o Chefe do Executivo seria julgado pelo Senado Federal e nos comuns pelo Supremo Tribunal Federal. O segundo foi o Decreto nº 30/1892, que tratava dos crimes de responsabilidade, pormenorizando o rol de condutas descritas no artigo 54 da Constituição.

Verifica-se, então, que o impeachment da época estava delimitado a uma natureza política com bastante evidência, de maneira que crimes comuns ficavam reservados para o Poder Judiciário.

A Constituição de 1934 trouxe novidades ao impeachment quanto ao órgão de julgamento, que passou a ser um Tribunal Especial, que teria como presidente da Corte Suprema e seria composta de nove juízes: três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados (art. 58).

Mesmo com essa mudança, o escopo político do instituto permanecia, porque o próprio texto constitucional (art. 58, §7º) previa que aquele Tribunal Especial poderia aplicar somente a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de função pública, afastando-se qualquer pena de natureza penal, típica dos crimes comuns que eram de competência da Suprema Corte.

Com o regime do Estado Novo, capitaneado por Getúlio Vargas, foi outorgada a Constituição de 1937, que estabeleceu a competência de julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade ao Conselho Federal, órgão que substituiu o Senado naquela época, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação (art. 85).

Destaca-se que o rol de condutas consideradas como crimes de responsabilidade teve uma redução considerável e surgiu, pela primeira vez, a ideia de que o Presidente da República só poderia ser responsabilizado pelo que praticava no exercício de suas funções (art. 87), gozando de irresponsabilidade momentânea quando incidia em outras ilegalidades.

Em meio a tais retrocessos, o impeachment se manteve com natureza política, uma vez que o Conselho Federal, do mesmo modo que o Senado na Constituição anterior, apenas tinha a competência de aplicar a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública.

A Constituição de 37 também é uma lei especial que definiria os crimes de responsabilidade do Presidente da República e regularia a acusação, o processo e o julgamento. No entanto, Getúlio Vargas fechou o Congresso, de modo que esta tarefa do Legislativo não foi cumprida durante aquele período gravado pelo autoritarismo.

Com a redemocratização do País, nasce a Constituição de 1946. Em seu artigo 59, estava estabelecida a competência privativa da Câmara dos Deputados em dar procedência ou não à acusação contra o Presidente da República nos crimes de responsabilidade. E no artigo subsequente, atribuía ao Senado Federal a competência, também privativa, de julgá-lo nestes casos.

Por sua vez, o artigo 88 deixou claro que o Presidente, em relação aos crimes comuns, seria julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

Os crimes de responsabilidade também voltaram a ter um rol mais amplo e exemplificativo, com previsão de que uma lei especial deveria defini-los, bem como estabelecer as normas de processo e julgamento (art. 89).

Sob a vigência desta Constituição, foi editada a Lei 1.079 de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, vigente até os dias atuais, estando sujeitos a ela o Presidente da República, Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República.

Mais uma vez a natureza política se destaca. A própria lei regulamentadora deixa claro que a única pena possível de ser aplicada pelo Senado Federal é a perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, de forma que o processo e o julgamento do acusado por crime comum seriam competência da “justiça ordinária”, nos termos das leis de processo penal.

O tempo da Constituição de 1946 foi marcado por crises políticas e institucionais, época em que, além de registrar três pedidos de impeachment sem sucesso em menos de dois anos, ainda houve a tentativa da implementação do parlamentarismo no Brasil através de emenda constitucional (Arabi, 2023, p. 177).

O cenário instável deu lugar para a implementação do Regime Militar e a imposição de uma nova ordem constitucional: Constituição de 1967, que foi emendada pelos Atos Institucionais.

Em que pese todo o ambiente ditatorial, a Constituição de 1967, bem como a Emenda nº 1/1969, produziram poucas modificações ao instituto do impeachment. Prova disso é que a Lei 1.079/50 permaneceu no ordenamento jurídico sem alterações, sendo recepcionada pelo Carta Política vigente na época.

Com a segunda redemocratização do País, é a vez da Constituição Cidadã, datada de 5 de outubro de 1988. Sua promulgação inaugura um novo arcabouço jurídico-institucional, dando destaque aos direitos e garantias fundamentais, à forma federativa etc.

Quanto ao impeachment, entretanto, nota-se poucas modificações, visto que, mais uma vez, a Lei 1.079/50 continua vigente, pois recepcionada pela nova ordem constitucional.

O texto da Constituição de 1988, bem com o da Lei 1.079/50, deixam claro que no Brasil, com exceção do período imperial, adotou-se a experiência norte-americana, em que o impeachment deve ser encarado como um processo de natureza política, havendo uma separação

bem delimitada entre os crimes de responsabilidade e os crimes comuns. Estes últimos, de competência exclusiva do Poder Judiciário.

### 3.3 NOS MUNICÍPIOS

Feita esta apertada síntese da história do impeachment no Brasil, sem lançar mão dos diversos acontecimentos históricos naqueles períodos, sob pena de desfocar do objetivo desta pesquisa, é necessário discorrer sobre a origem do instituto, ou de algo similar, nos municípios brasileiros.

Se a destituição dos Chefes do Executivo no âmbito federal e estadual estava regulamentada pela Lei 1.079/50, a cassação do Prefeito foi disciplinada nove anos depois, através da Lei 3.528, de 3 de janeiro de 1959.

Relembra-se que, com a Constituição de 1946, houve um fortalecimento dos municípios como entidades políticas que, embora sendo circunscrições territoriais dos Estados, não se configurando, portanto, como unidades federativas autônomas, já elegiam seus Prefeitos.

Diante desse cenário, o legislador também adotou o modelo norte-americano, de maneira que crimes de responsabilidade seriam julgados pela Câmara dos Vereadores quando a legislação estadual não dispusesse de outra forma, cabendo recurso de ofício, com efeito suspensivo, para a Assembleia Legislativa (artigo 4º), o que denota ainda mais que na época os municípios não eram entidades autônomas, havendo clara subordinação administrativa aos Estados.

Já os crimes comuns estavam reservados ao Poder Judiciário por meio da *justiça ordinária*.

Por fim, a lei dispunha que haveria aplicação subsidiária e suplementar da Lei 1.079/50, caso as Constituições estaduais e as leis orgânicas não determinassem como seria o processo de julgamento dos crimes de responsabilidade.

Com o advento do Regime Militar, surgiram no Brasil os Atos Institucionais, dos quais destaca-se o de nº 4, que dentre outras disposições, previa que entre a convocação extraordinária do Congresso para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição e a primeira reunião ordinária do Legislativo sob a vigência da nova ordem Constitucional, o Presidente da República, que também era o autor da projeto de Constituição, poderia expedir decretos com força de lei sobre matéria administrativa e financeira (at. 9º, §2º).

Exercendo essa competência, editou-se o Decreto-lei 201, de 27 de fevereiro de 1967 (Stoco, 2017). Seu nascimento se deu através de um pedido do então Ministro da Justiça, Carlos Medeiros Silva, ao doutrinador Hely Lopes Meirelles, para que elaborasse um projeto de lei, com o objetivo de revogar as Leis 211/1948 e 3.528/1959, que regulavam a cassação e a extinção dos mandatos de prefeitos e vereadores, definiam os crimes de responsabilidade e tratavam do processo para tanto, com aplicação subsidiária da Lei 1.079/1950. O argumento para a feitura de uma nova norma era o de que as leis que tratavam da matéria eram confusas e causavam impunidade das autoridades municipais (Meirelles, 2024, p. 608).

Nota-se que embora sob um discurso de luta pela moralidade e pelas supostas falhas originadas da Lei 3.528/59, o Decreto-lei 201/67 tem questionável legitimidade, mesmo diante do ordenamento jurídico até então vigente. Isso, porque o AI 4 conferia a competência para o Presidente editar decretos sobre matérias administrativas e financeiras, o que não se observou quando da elaboração do Decreto-lei 201/67, que traz normas processuais, estabelece penas privativas de liberdade etc.

Além de um sinal de que o regime autocrático não estava comprometido com a reestabelecimento da democracia, houve equívoco conceitual no tratamento da matéria do impeachment municipal, o que será mais detalhado adiante.

Por hora, basta deixar consignado que a história do instituto no âmbito municipal é curta e o Decreto-lei 201/67 permanece no ordenamento jurídico, porquanto fora recepcionada pelo atual Estatuto Constitucional.

#### 4 O DECRETO-LEI 201/67 E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL VIGENTE

O Decreto-lei 201/67 teve uma gênese nebulosa. O pano de fundo da época está longe de ser adequado do ponto de vista democrático, o que coloca em xeque a legitimidade da norma. Foi no término do governo de Castelo Branco, já com influência da chamada “linha dura” militar, que o decreto-lei foi outorgado, em meio a uma saraivada de outros decretos-leis.

Mesmo com todos os problemas, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o decreto-lei foi recepcionado pela atual Ordem Constitucional, editando a súmula 468, que contém o seguinte enunciado: “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”. Entre estes decretos-leis está o 201/67.

O Supremo Tribunal Federal, anos mais tarde, estabeleceu, mais uma vez em súmula, que a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União. A redação era da súmula nº 722, que se transformou na súmula vinculante nº 46.

Em um primeiro momento pode parecer que as decisões consideraram apenas as condutas do artigo 1º do Decreto-lei 201, que embora recebam a nomenclatura de crimes de responsabilidade, são crimes comuns, de natureza jurídico-penal. Mas, ao se verificar os julgados que ensejaram a súmula e aqueles que a aplicaram, é perceptível que a Corte Suprema também tinha como razão de decidir as infrações político-administrativas, estas sim, crimes de responsabilidade.

No julgado do Recurso Extraordinário nº 367297/SP, de lavra do Ministro Celso de Mello, isto fica claro. É afirmado na decisão que, na orientação consolidada na Súmula nº 722/STF, evidenciou-se o entendimento de que o Estado-membro e o Município não têm competência para, mediante regramento normativo próprio, definir tanto os crimes de responsabilidade, mesmo que sob a denominação de infrações administrativas ou político-administrativas, quanto o respectivo procedimento de julgamento.

O enunciado sumular nasce de precedentes que tinham como objetivo a análise da constitucionalidade de Constituições Estaduais ao tratarem da matéria em relação aos Governadores, a despeito da Lei 1.079/50. Na ADI 1628-8/SC, o Min. Nelson Jobim, relator naquela oportunidade, sustentou que o parágrafo único do art. 85 da Constituição Federal nada

mais é do que a reprodução de dispositivos constantes nas Constituições de 1969, 1967 e 1946. Desde então o Supremo Tribunal Federal entendeu que a definição dos crimes de responsabilidade, como também o estabelecimento de normas de processo e julgamento, é da competência legislativa da União Federal, tanto que a Lei 1079/50 foi recepcionada, inclusive no que diz respeito aos Governadores.

Paulo Brossard (1992, p. 109) chega a afirmar que a Lei 1079/50 quebrou a linha evolutiva das instituições pátrias, visto que foi concebida com base no entendimento do STF de que os crimes de responsabilidade e seu procedimento são matéria penal e, assim, de competência da União. Segundo o autor, na vigência da Constituição de 1946, era quase pacífica a visão de que os Estados não tinham competência para regulamentar esta matéria. E o Supremo já se posicionava no sentido de competir à União, privativamente, legislar sobre isso, por se tratar de direito penal, quando julgou as Representações n. 96, 97102 e 111, as Constituições de São Paulo, do Piauí e das Alagoas (Brossard, 1992, p. 89).

Conforme consta no voto do Min. Carlos Velloso, Relator no MS 21623/DF, essa tendência iniciou-se em 1918, no HC 4116, em que o Relator Min. André Cavalcanti consignou que o impeachment não seria um processo exclusivamente político, mas sim misto, tendo natureza criminal e caráter judicial, uma vez que só pode ser motivado pela perpetração de um crime definido em lei. Tratar-se-ia de uma diferença crucial com o instituto norte-americano, em que a lei não estabelece minuciosamente quais são os crimes de responsabilidade.

Em precedente mais recente sobre a matéria – ADI 2.220, o Supremo declarou que 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 por terem caráter penal. Atualmente, a União exerce esta competência através da Lei 1.079/1950 quanto aos agentes políticos federais e estaduais, e por meio do Decreto-lei 201/1967 referente aos agentes políticos municipais.

Ainda que haja certo do imbróglio a respeito da natureza do impeachment, como visto, o Decreto-lei foi tido como recepcionado pelo Supremo Tribunal Federal, de maneira que o diploma está em plena vigência e deve ser observado para as cassações de prefeitos em todo o município do território brasileiro, não havendo espaço para legislação local nesta matéria.

O posicionamento da Corte sofreu críticas por parte da doutrina, inclusive pelo próprio Hely Lopes Meirelles (2024, p. 608), autor do Decreto-lei 201/67.

Altamiro de Araujo Lima Filho (2012, p. 382-396), acompanhado de Caio Magalhães Baldini Figueira (2021, p. 83-85), traz seis posicionamentos doutrinários a respeito do tema.

O primeiro defende que o Decreto-lei 201/67 foi parcialmente recepcionado, ficando de fora os artigos 4º e 5º, visto que, com o advento da Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, restaram revogados os Atos institucionais, inclusive o de nº 4, que dava sustentação para a elaboração de Decreto-lei pelo Presidente da República (art. 3º). Essa ideia se fortaleceu com a vigência da Constituição Federal de 1988, em que o artigo 29 conferiu aos Municípios as garantias de um verdadeiro ente federativo. Percebe-se que essa corrente, portanto, entende que não há natureza penal na definição de infrações político-administrativas e seu respectivo processo. Na verdade, trata-se de assunto com cunho puramente político-administrativo, o que confere legitimidade local para discipliná-lo. Esse posicionamento é o de José Afonso da Silva (Lima Filho, 2012, p. 387).

O segundo posicionamento, que encontra bastante semelhança de fundamentação com o primeiro, entende que o Decreto-lei 201/67 também foi recepcionado parcialmente, mas aqui, somente em relação aos artigos 1º, 2º e 3º, de forma que os demais não estariam aceitos pela ordem constitucional. Os defensores dessa corrente são Antônio Tito Costa e Diógenes Gasparini (Figueira, 2021, p. 84). Para estes autores, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a matéria passou a ser de competência municipal, sendo defeso a União tratar de condutas que caracterizam infrações político-administrativas de Prefeitos e Vereadores, as penalidades aplicáveis e o procedimento a ser seguido. No mesmo sentido, José Rubens Costa (2000, p. 13) ecoa a lição de Hely Lopes Meirelles, posicionando-se no sentido de que caberia à Constituição do Município definir as infrações político-administrativas e seu procedimento.

Tito Costa (2015, p. 51) sustenta que caberia à Lei Orgânica do Município estabelecer as condutas consideradas infrações político-administrativas, bem como o rito a ser seguido na Câmara dos Vereadores para culminar em eventual cassação do Prefeito. Caso assim não faça, deveria haver remissão expressa em lei municipal para a adoção do que dispõe o Decreto-lei 201/67. Na ausência destas hipóteses, não existiria respaldo legal para cassar o mandato do Chefe do Executivo: uma verdadeira lacuna legislativa.

Também como defensor deste segundo posicionamento, Wolgran Junqueira Ferreira (1996, p. 127) preconiza que seria um sofisma supor que, diante da competência exclusiva do município, a falta de uma lei local que regulamentasse a cassação geraria a implementação de um cenário de irresponsabilidade. Esse tipo de argumento não poderia servir de base para a não observância da autonomia do município. Mais à frente, o autor leciona que o artigo 4º do Decreto-lei seria exemplificativo, de forma que a Câmara Municipal poderia aplicar todas, algumas ou nenhuma das condutas previstas, porque o rol ali estampado teria um papel enunciativo, inspirador para o legislador municipal, servindo apenas como exemplo a ser seguido pelo Parlamento local (Ferreira, 1996, p. 129).

Para uma terceira corrente, o Decreto-lei se coadunaria à Constituição Federal de 1988, mas concorda com as posições anteriores quanto à competência para disciplinar as infrações político-administrativas, que seriam do Município. Entretanto, o Decreto-lei deve ser aplicado quando da ausência de regramento municipal, evitando-se assim um vácuo legislativo que causaria impunidade aos Prefeitos e Vereadores, argumento combatido por Wolgran, como dito acima (Figueira, 2021, p. 85).

Neste ponto cabe um parêntese antes de abordar a quarta corrente doutrinária. Na visão dos doutrinadores citados até aqui, aliás, não há que se falar em *impeachment* municipal, porque com o Decreto-lei 201/67, a punição do Prefeito pelo cometimento das infrações político-administrativas é a cassação, não havendo que se falar em afastamento. Já José Cretella Júnior (1992, p. 12), apresentando um contraponto acertado, ensina que o *impeachment* não deve ser encarado como mero impedimento ou afastamento, mas ser etimologicamente considerado imputação, destituição, desvestimento. Embora em seu processo, nos termos da Lei nº 1079/1050 haja o afastamento do agente político na sua autorização, a sanção perseguida é a perda do mandato. Este é entendimento adotado nesta pesquisa.

O quarto posicionamento, capitaneado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, é que os Prefeitos possuem foro privilegiado não apenas nos ilícitos penais, mas a todo e qualquer julgamento, inclusive das infrações político-administrativas. Portanto, em razão do art. 29, inciso VIII da Constituição Federal, o Prefeito seria julgado pelo Tribunal de Justiça, seja qual for a natureza da infração que tiver cometido (Lima Filho, 2012, p. 393-394). Houve, portanto, a recepção parcial do Decreto-lei 201/67, derogando a competência da Câmara Municipal de julgar o Prefeito nas infrações político-administrativas.

José Nilo de Castro, representante da quinta corrente, sustenta que o Decreto-lei 201/67 foi recepcionado pela Constituição Federal quase em sua totalidade. Assim, os artigos 4º e 5º não estariam derogados e seria sim de competência da União as infrações político-administrativas e seu procedimento. José Nilo fundamenta seu argumento na aplicação do equilíbrio federativo. Segundo ele, os que defendem que o assunto deveria ser tratado pelas Câmaras municipais não possuem lastro histórico nem encontram respaldo na tradição do direito brasileiro, porque a matéria municipal se federalizou nas Constituições da República desde 1946 e, antes mesmo do Decreto-lei 201/67, já havia a Lei Federal de nº 3.528/1959, que cuida da responsabilização dos Prefeitos. Além disso, nos termos do artigo 24, XI da Constituição atual, é competência de a União legislar sobre processo, seja ele qual for, e este ente federativo sempre teve a competência de também disciplinar os crimes de responsabilidade (Castro, 2000, p. 91-92).

Ainda segundo o mesmo autor, as infrações político-administrativas são condutas delineadas por uma lei especial: apenas uma lei federal poderia ter a capacidade de impor meios coercitivos para Prefeitos. Pelo princípio da simetria, seria incompreensível que os municípios tivessem poder para estabelecer as infrações político-administrativas e os Estados não possuíssem similar capacidade para tratar dos processos contra o Governado em condutas assemelhadas, seja denominada infrações político-administrativas ou crimes de responsabilidade (Castro, 2000, p. 100).

Por fim, o sexto posicionamento foi capitaneado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do HC 70671, notadamente no voto do Ministro Marco Aurélio, que entendeu o Decreto-lei 201/67 incompatível com a Constituição Federal, portanto, não podendo ser recepcionado, uma vez que a esta espécie normativa era vedada tratar de matéria penal, nos termos do Ato Institucional nº 4, que permitia a edição de decreto-lei em três hipóteses: segurança nacional, administrativa e financeira. O entendimento sustentado pelo Ministro Marco Aurélio não prevaleceu na Corte, porque, em que pese sua constatação, os artigos 173 da Constituição de 1967 e 181 da Emenda de 1969 aprovaram e excluíram de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964, de maneira que a questão estaria sedimentada pelo constituinte originário.

Feito este breve apanhado das posições em relação à recepção ou derrogação do Decreto-lei 201/67, há que se apresentar algumas reflexões que perpassam por alguns destes entendimentos, sem concordar plenamente com qualquer deles.

O ponto inaugural é em relação à competência. Ao entender que a União não possui o poder de regulamentar a matéria, então o Decreto-lei não poderia ser recepcionado. Mas não é isso que se quer sustentar aqui. Muito embora não haja um inciso no artigo 22 da Constituição conferindo claramente a competência privativa da União para legislar sobre impeachment em todos os níveis federativos, é possível depreender esta conclusão: o constituinte se preocupou com a segurança jurídica ao estabelecer que direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral etc. fossem disciplinados exclusivamente pela União. Pelo fato de o Brasil ter uma formação republicana centrífuga, o Poder Central tem proeminência na legislação nacional em assuntos em que se deseja haver padronização nos demais entes federativos. Não quis o constituinte, por exemplo, que cada estado tivesse seu rol de crimes ou regras eleitorais próprias. Também não desejava que em cada município houvesse diferentes direitos civis conferidos aos habitantes locais. Estes cuidados se deram em nome do direito fundamental da segurança jurídica, indicado no artigo 5º da Constituição Federal. Dessa forma, não se mostra razoável entender que o regramento de crimes de responsabilidade (ou infrações político-administrativas), os legitimados ativos e o processo para a responsabilização não tenham um padrão no ordenamento jurídico. Neste particular, faz-se eco ao que sustentado por José Nilo de Castro no sentido de que historicamente a tradição do Brasil foi de confiar à União esse papel.

Ao entender que caberia a cada município estabelecer estes elementos, além da extrema confusão na escolha das condutas, das autoridades sujeitas e do julgamento, porque cada Câmara estaria livre para fazer ao seu próprio modo, poderia haver a indesejável situação em que sequer a questão fosse disciplinada, o que feriria a própria democracia, uma vez que inexistiria o poder do povo, que lhe é inerente, em retirar o mau gestor da Administração. Haveria não poucos municípios onde não se faria presente este importante instrumento de tutela coletiva trazido pela própria Constituição Federal.

Portanto, em relação à competência legislativa, tem-se que a quinta corrente apresentada está com a razão. Se a competência legislativa exclusiva da União não fica nítida no artigo 22, o parágrafo único do artigo 85 traz a luz necessária para se entender que a “lei especial” ali tratada é uma lei nacional, que se aplicará a todos os níveis da Federação por força do princípio da simetria constitucional e em nome da segurança jurídica. A União não estaria invadindo o âmbito de normatividade local, porque a matéria vai além do interesse meramente municipal e mesmo estadual, mas reveste-se da predominância de interesse geral ou nacional.

Segundo a lição de José Afonso da Silva:

A Constituição Federal de 1988 estruturou um sistema que combina competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigência (2024, p. 484).

A identificação desta técnica constitucional já foi citada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3112/DF, que tratava sobre o estatuto do desarmamento (Lopes Filho, 2019, p. 270). Naquela oportunidade, o Ministro Relator Ricardo Lewansdovski considerou correto o entendimento de que haveria predominância da União, porque a matéria não está além do interesse circunscrito de apenas uma unidade federada.

A mesma visão é a defendida aqui para a regulamentação do impeachment. Por se entender que o impeachment municipal é instrumento de tutela coletiva, não apenas para garantir o poder dos cidadãos de determinado município em destituir aqueles que vierem a praticar crime de responsabilidade, mas por resguardar a democracia e, repita-se, a segurança jurídica, fica evidente que não se restringe ao limite territorial municipal, não havendo predominância do interesse local na matéria.

Sendo assim, a regulamentação do impeachment municipal precisa existir de forma sistematizada, em simetria com os demais entes federativos, e para que isso seja possível, é necessária a elaboração de uma lei de caráter nacional, que só pode ser advinda do Congresso Nacional, sendo, então, de competência legislativa da União.

Portanto, do ponto de vista da competência formal orgânica, que diz respeito à competência legislativa dos entes da Federação, não haveria empecilho para a recepção, visto que o decreto-lei foi de autoria de um órgão da União: a Presidência da República. E o problema do diploma legal está exatamente no Poder que o originou. E aqui nem se discutirá se o Decreto-lei poderia ou não tratar de matéria penal, o que já ficou claro quando da citação do posicionamento do Ministro Marco Aurélio. A não recepção do Decreto-lei 201/67 nem precisaria analisar sua natureza.

Em regra, a análise de recepção não é subjetiva, portanto restringe-se ao conteúdo da norma. Em relação aos aspectos formais, aplica-se o princípio do *tempus regit actum* (Mendes; Branco, 2021). Segundo Norberto Bobbio, as normas que foram editadas na época do velho ordenamento jurídico (Constituição anterior) pertencem a ele apenas materialmente, porque, em seu aspecto formal, passa a ter a roupagem estabelecida pelo novo ordenamento. Estas normas não têm mais base de validade no velho ordenamento, mas na nova Constituição (1999, p. 177).

É o pensamento externado por Kelsen, a quem se atribui a teorização do fenômeno da recepção. Em suas palavras:

Uma boa parte da velha ordem “permanece” válida dentro da estrutura da nova ordem. Mas a expressão “permanece válida” não dá uma descrição adequada do fenômeno. Apenas o conteúdo dessas normas permanece o mesmo, não o fundamento de sua validade. Elas não são mais válidas em virtude de terem sido criadas da maneira prescrita pela velha constituição. Essa constituição não está mais em vigor; ela foi substituída por uma nova constituição que não é o resultado de uma alteração constitucional da primeira. Se as leis introduzidas sob a velha constituição “continuam válidas” sob a nova constituição, isso é possível apenas porque a validade lhes foi conferida, expressa ou tacitamente, pela nova constituição. O fenômeno é um caso de recepção (semelhante à recepção do Direito romano). A nova ordem recebe, i.e., adota normas da velha ordem; isso quer dizer que a nova ordem dá validade (coloca em vigor) a normas que possuem o mesmo conteúdo que normas da velha ordem. A “recepção” é um procedimento abreviado de criação de Direito. As leis que, na linguagem comum, inexata, continuam sendo válidas são, a partir de uma perspectiva jurídica, leis novas cuja significação coincide com a das velhas leis. Elas não são idênticas às velhas leis, porque seu fundamento de validade é diferente. O fundamento de sua validade é a nova constituição, não a velha, e a continuidade das duas não é válida nem do ponto de vista de uma, nem do da outra (1998, p. 171-172).

Significa dizer que, caso a nova Constituição traga novidade em relação à definição de competência, à espécie normativa e outras regras do processo legislativo, as normas anteriormente editadas não estariam automaticamente invalidadas, porque esta análise deve ser feita à luz da Constituição vigente na época da edição (Barcellos, 2022, p. 127). Havendo compatibilidade material com a nova ordem constitucional, a espécie normativa (aspecto formal) recebe adequação. A regra, então, é que a nova ordem constitucional recebe a normatividade infraconstitucional que lhe é perfeitamente compatível, mesmo que esse acolhimento ocorra a partir de uma nova “roupagem normativa” (Friede, 2020, p. 12), a fim de permanecer em vigência, em observância ao princípio da continuidade da ordem jurídica.

O exemplo clássico é o que ocorreu com o Código Tributário Nacional, que fora editado como lei ordinária (Lei 5.172/1966) nos termos da Constituição de 1946, vigente à época, sendo

recepcionado pela Constituição de 1967 com status de lei complementar, mantido esse status quando recepcionado pela Constituição de 1969 e pela Constituição de 1988 (art. 146). Outro exemplo é o Código Penal de 1940, editado sob a vigência da Carta de 1937, quando era possível tratar de matéria penal por meio de decreto-lei (Decreto-Lei nº 2.848/40), o que não mais se admite pela Constituição Federal atual, tendo em vista que, de acordo com o art. 22, inciso I, da Constituição de 1988, cabe ao Congresso Nacional legislador sobre Direito Penal, mas o referido diploma legal foi recepcionado e continua em vigor.

Não se ignora a regra de que a recepção deve ter por foco o aspecto material da norma elaborada antes do advento da nova Constituição. Pensar o contrário seria entender que com o surgimento de uma ordem constitucional, todas as normas que não observaram os requisitos do processo legislativo agora estabelecido não poderiam ser recepcionadas, restando sem qualquer validade e capacidade de produzir efeitos, o que geraria o caos jurídico por força do grande vácuo legislativo que isso geraria. Portanto, é razoável que a análise da recepção da norma gravite em torno da compatibilidade de seu conteúdo, não de sua forma.

Entretanto, a regra não pode ser efetuada sem alguma ponderação em relação a como e quando a norma objeto de recepção foi feita. Cláudio Pereira e Daniel Sarmento sustentam que o processo de elaboração das normas jurídicas não pode ser encarado como mero cumprimento de formalidades burocráticas, mas como instrumento para alcançar a legitimidade democrática para a criação do Direito. Assim, é preciso a utilização desta premissa para se verificar a viabilidade da recepção, mesmo que haja a compatibilidade material e que a norma tenha sido elaborada de acordo com as regras antigas. Ainda segundo os autores, não se está aqui defendendo a não recepção pelo simples desacordo com o processo legislativo, mas uma visão sob a perspectiva da nova ordem constitucional, que não poderia aceitar norma produzida de forma gravemente antidemocrática, comprometendo sua legitimidade (Souza Neto; Sarmento, 2014, p. 558).

A Constituição Federal de 1988 substituiu o arremedo legal deixado pelo período autoritário. Não nasceu da noite para o dia, levando dezoito meses para sua conclusão (Araújo, 2018, p. 302-303). Ela inaugurou o regime do Estado Democrático de Direito, permeada por fundamentos e objetivos que difundem a titularidade do poder ao povo. O ideário democrático trazido no texto constitucional é bastante evidente. Dessa forma, repita-se, embora não se defenda todas as normas advindas de elaborações antidemocráticas, o que geraria um vácuo legislativo, a

análise da recepção da norma precisa levar em conta as credenciais democráticas do processo legislativo.

Há que se ter um posicionamento equilibrado, utilizando-se a ponderação para que o princípio da continuidade do ordenamento jurídico e o princípio democrático possam conviver de forma harmoniosa. Essa é a proposta de Cláudio Pereira e Daniel Sarmento:

Uma alternativa intermediária, que nos parece a mais correta, é a de graduar o rigor do exame de recepção pelo grau de democraticidade do procedimento de elaboração do ato normativo sob exame. Um ato normativo elaborado anteriormente à Constituição, de acordo com procedimentos à época válidos, mas que não atendessem a padrões mínimos de democracia, não seria considerado só por isso não recepcionado. Mas a avaliação de sua recepção, voltada a aspectos substanciais, seria realizada de forma rigorosa, por meio de um escrutínio mais estrito. Já quando não houvesse este sério déficit democrático na elaboração normativa, o controle de recepção ocorreria de forma mais autocontida (2014, p. 558).

Os mesmos autores destacam que o Supremo Tribunal Federal, mesmo que não adotando esta solução de maneira expressa, já argumentou nesse sentido, como por exemplo, no exame da recepção da Lei de Imprensa – ADPF nº 130. De fato, no decorrer do voto do Ministro Carlos Britto, relator, há a defesa de que a Lei de Imprensa não poderia ser conciliada com a Constituição Federal de 1988, pois foi concebida em um período autoritário, conhecido como anos de chumbo ou regime de exceção, sendo assim “vistosamente inconciliável com os arejados cômodos da democracia afinal resgatada e orgulhosamente proclamada” (2009, p. 58).

Destaca-se que a verificação do nível de observância da democracia na elaboração da norma deve levar em conta o assunto nela tratado. E aqui, o Decreto-lei 201/67 definitivamente não se mostra coerente com a Constituição de 1988. Primeiro, porque, como já sustentado, a época em que foi editado, o Brasil era palco dos Atos Institucionais baixados pelo Governo Militar, que, no mínimo, relativizavam sensivelmente direitos e garantias fundamentais, sem qualquer participação popular, escancarando um poder extremamente concentrado. Segundo, porque o Decreto-lei era uma espécie normativa privativa do Presidente da República, de forma que o instrumento para a cassação do mandato do Prefeito não foi objeto de deliberação pelo Parlamento, o que reduz a legitimidade da norma de maneira absoluta, uma vez que o Presidente da época, Humberto Castello Branco, o primeiro do Regime Militar, sequer tinha sido eleito por voto direto. Sendo assim, não subsiste maneiras de compatibilizar uma norma elaborada nessas condições com a Constituição Federal atual.

Mesmo assim, há que se ter em mente o princípio da continuidade da ordem jurídica. A simples decisão pela não recepção do Decreto-lei 201/67 acarretaria um dano maior aos bens coletivos tutelados pelo impeachment do que sua preservação por um tempo, porque a ausência de regulamentação só causaria a completa impunidade aos Prefeitos que viessem a cometer crimes de responsabilidade.

Defende-se, então, a ideia de que o Decreto-lei 201/67 fosse recepcionado de maneira provisória, tido como uma norma ainda constitucional, mas com inconstitucionalidade reconhecida quando o Congresso vier a disciplinar o tema. É uma inconstitucionalidade progressiva por causa de uma espécie de situação constitucional imperfeita (Bulos, 2014, p. 163), que tem a sua constitucionalidade condicionada: enquanto não há uma lei nacional do impeachment municipal, em razão da segurança jurídica, o Decreto-lei 201/67 seria considerado recepcionado, evitando-se a indesejada lacuna legislativa. Mas, tão logo haja a edição desta lei, fruto de deliberação pelo Poder Legislativo e, portanto, revestida de toda legitimidade democrática, o Decreto-lei restaria inconstitucional ou não recepcionado. Significa dizer que a Constituição Federal de 1988 tornou a omissão legislativa do impeachment municipal por parte do Congresso Nacional inconstitucional.

A técnica não seria novidade no Supremo Tribunal Federal. Quando do julgamento do RE 600.885/RS, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, houve a modulação do efeito da não recepção. O objeto de discussão era a regra do artigo 10 da Lei nº 6880/1980, elaborada sob a égide da Emenda Constitucional nº 1/1969, segundo a qual poderiam os regulamentos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica estabelecer os requisitos para o ingresso nas Forças Armadas, inclusive com idade mínima e máxima. A Constituição Federal de 1988 delegou esta competência para a lei, nos termos do artigo 142, §3º, inciso X, de maneira que a possibilidade da utilização de regulamentos de cada Força não encontraria mais respaldo constitucional, não podendo ser recepcionada. Ora, entre 1988, ano da entrada em vigor da nova Constituição, e 2011, ano do julgamento, diversos concursos para o ingresso nas Forças Armadas haviam sido realizados com base em regulamentos delas advindos. No entanto, invocando a segurança jurídica, a fim de preservar a validade dos certames anteriormente realizados, modulou-se o efeito da não recepção até dia 31 de dezembro de 2011. Até essa data, a norma foi considerada *ainda* constitucional.

Nesse sentido foi a solução dada pelo Supremo no caso da implementação da Defensoria Pública no Estado de São Paulo. No julgamento do Agravo de Instrumento 482332, de relatoria do Ministro Celso de Mello, fixou-se o entendimento no sentido de que, enquanto o Estado de São Paulo não instituir e organizar a Defensoria Pública local, tal como previsto na Constituição da República (art. 134), subsistirá íntegra a regra inscrita no art. 68 do CPP, na condição de norma *ainda* constitucional. Neste caso, a omissão estatal no adimplemento de imposições ditadas pela Constituição faz nascer as tais situações constitucionais imperfeitas, que justifica um tratamento diferenciado, não sendo a melhor opção o reconhecimento imediato do estado de inconstitucionalidade.

Retornando ao impeachment municipal, afirmou-se que o Decreto-lei não reuniria os requisitos para ser recepcionado pela nova ordem político-constitucional instaurada quando do advento da Constituição Federal de 1988. Assim, tem-se como inadequado o posicionamento do Supremo nesse sentido. O caminho constitucionalmente ideal seria o reconhecimento da não recepção do Decreto-lei 201/1967 pelos motivos já apresentados, mas com modulação de efeitos, encarando-o como uma norma ainda constitucional até que o Congresso Nacional legislasse sobre a matéria. Esta decisão, além de acertada, poderia produzir um apelo ao legislador, encorajando-o a formular com a maior brevidade possível um novo ato legislativo que corrigiria a falha e extirparia o Decreto-lei, que só teve sua vigência tolerada em nome da segurança jurídica e da tutela dos direitos coletivos realizada pelo impeachment.

Aliás, no PL 1.388/2023, que tem a pretensão de revogar a Lei 1079/50 e disciplinar, à luz da Constituição Federal, os crimes de responsabilidade de diversas autoridades e o respectivo julgamento, na exposição de motivos apresentada pelo grupo de juristas convocados para este fim, há menção de que a atual lei do impeachment destoa da nova ordem constitucional em diversos aspectos, o que ficou demonstrado quando o Supremo Tribunal Federal, analisando a rejeição liminar do impeachment do então Presidente José Sarney no MS 20941/DF, posicionou-se sobre a referida Lei, declarando sua recepção apenas parcial, diante da alteração da competência das Casas do Congresso concernente ao julgamento dos crimes de responsabilidade.

Mais recentemente, quando ocorreu o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, o mesmo Supremo é quem delineou alguns dos contornos do rito do processo de impeachment no bojo da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 378/DF, tornando-os

compatíveis com os ditames constitucionais, denotando-se a necessidade de atualização daquele diploma legal (2023, p. 50).

O impeachment municipal ainda não consta neste Projeto de Lei que tramita no Senado, mas se faz imprescindível que seja incluído por duas razões principais: a ausência de fundamento constitucional robusto do Decreto-lei 201/67, bem como de suas falhas que serão apresentadas na sequência, e a necessidade de haver sistematização na matéria. Não há qualquer sentido em deixar o Município de fora desta regulamentação, o que só traria prejuízo para o ordenamento jurídico e para o Estado Democrático de Direito, que precisará continuar a conviver com o Decreto-lei 201/67 e suas agruras.

Enquanto isso não ocorre, eis aqui um problema: uma norma que possui lacunas procedimentais, embaralha conceitos até então estabelecidos e que fora criada em um ambiente antidemocrático é a que baliza o processo de cassação do Prefeito.

Diante deste quadro, passa-se agora a uma análise mais aprofundada da norma, fazendo as críticas ao diploma legal à luz da Constituição Federal.

## **5 A TIPOLOGIA DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE E INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS**

O primeiro objeto de análise será a tipologia dos crimes de responsabilidade e infrações político-administrativas. Trata-se de um passo elementar, porque sem clarear a confusão existente entre os institutos não será possível tecer as críticas e apresentar soluções.

### **5.1 DIFERENÇAS ENTRE CRIME DE RESPONSABILIDADE E INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS: A SUPERAÇÃO DE UMA DICOTOMIA INCONSTITUCIONAL?**

A utilização da expressão “crimes de responsabilidade” não é uma inovação da Constituição Federal de 1988. Antes dela, outros textos constitucionais já haviam feito uso dessa nomenclatura. A Carta Constitucional do Império do Brasil (1824) trazia a competência do Senado para conhecer os crimes de responsabilidade dos secretários e conselheiros de Estado – art. 47, item 2º (Costa, 2015, p. 57). Aponta Paulo Brossard (1992, p. 65) que essa locução também teve incidência no Código Criminal de 1830, perpassando pelo Código de 1891, sendo repetido na Constituição deste mesmo ano e nas Constituições de 1934, 1937, 1969 e 1988.

Sustenta o mesmo autor que na sua gênese não havia exatidão conceitual técnica ou científica. Ora era tratado como infração política, ora como crime funcional. Pela falta de distinção adequada entre os crimes de responsabilidade e os crimes comuns, surgiram distorções interpretativas, tornando-se incompatível com a Constituição Federal. É por isso que o autor faz a defesa da adoção da denominação de “infrações políticas” para aquilo que é punido com o afastamento do cargo ou a perda do mandato, o que evitaria a designação de realidade diversa pelo mesmo nome (1992, p. 70).

Partindo da ideia de que a denominação “crime” se aplica apenas aos ilícitos punidos com restrição ao direito de liberdade, Jose Rubens Costa (2000, p. 6) também sustenta que a utilização da expressão crimes de responsabilidade aos fatos jurídicos que redundam em cassação do mandato não é correta. O autor posiciona-se no sentido de que os crimes de responsabilidade previstos na Lei 1.079/1950 constituem-se, verdadeiramente, de ilícitos políticos-administrativos e não de crimes, porque a sanção a eles cominada é a perda do mandato político e não a privação

da liberdade. Aponta ainda que a própria Constituição Federal errou ao utilizar a dicção “crimes de responsabilidade” no artigo 85.

Ainda nos ensinamentos de José Rubens Costa, a consequência prática da adoção da nomenclatura de “crimes de responsabilidade” para as condutas que são infrações políticas ou político-administrativas é que o Supremo Tribunal Federal fixou o posicionamento de que a matéria teria natureza penal, sendo de competência legislativa privativa da União, conforme o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, retirando a competência local, de maneira que os Estados e os Municípios estariam impedidos de legislar sobre o assunto. Se houvesse a compreensão correta da natureza política dessas condutas, desapareceria a competência da União, abrindo espaço para que normas municipais, estaduais e distritais disciplinassem quais atos seriam considerados puníveis com cassação de mandato e o processo a ser seguido (2000, p. 9-10).

Na tentativa de superar a confusão terminológica, o Decreto-lei nº 201/1967 rompeu com o padrão que havia sido estabelecido na Lei nº 1.079/50 e nas Leis nº 211/1948 e nº 3.528/1959. Ao invés de tratar de crimes comuns e crimes de responsabilidade, preferiu inovar, mesmo sem fundamento constitucional, criando uma categoria de ilegalidade: as infrações político-administrativas. Mas, o desejo de colocar fim ao conflito conceitual não teve sucesso.

Conforme observa Caio Magalhães Baldini Figueira (2021, p. 77), o anseio pela diferenciação entre as responsabilidades penal e política só trouxe maior confusão para os instrumentos normativos de destituição de poder em âmbito municipal. O Decreto-lei 201/1967 tratou crime comum como crime de responsabilidade e para aquilo que era considerado crime de responsabilidade concedeu nomenclatura inédita: infrações político-administrativas. Os crimes de responsabilidade elencados no artigo 1º teriam natureza de crimes funcionais ou mesmo crimes comuns, porque o julgamento é competência do Poder Judiciário no juízo singular, estabelecido pelo Código de Processo Penal, são de ação penal pública e possuem pena de reclusão ou detenção, a depender da conduta, além da perda do mandato e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação. Já aqueles listados no artigo 4º teriam o julgamento pela Câmara dos Vereadores e sujeitos a uma única sanção: a cassação do mandato.

Acontece que na Constituição vigente na época os crimes de responsabilidade eram tidos como infrações políticas, e a Lei 1.079/50 conferiu este tratamento a eles, delimitando bem a sua diferenciação com os crimes comuns.

Se a nomenclatura então utilizada pela Constituição era adequada, não é relevante neste ponto. O constituinte tomou uma decisão ao adotar a dicotomia “crimes comuns e crimes de responsabilidade”. Não caberia ao legislador infraconstitucional inovar nesse sentido. Ao criar mais um nome para aquilo que já existia e era consagrado por crimes de responsabilidade, só fez aumentar a discussão e a distância para a solução.

A Constituição Federal atual continuou a usar a redação de crimes comuns e crimes de responsabilidade. O artigo 85 elenca um rol exemplificativo dos atos do Presidente da República que seriam crimes de responsabilidade. No artigo seguinte estabelece que a competência para admitir a denúncia dos crimes de responsabilidade é da Câmara dos Deputados e o Senado Federal é o responsável por julgar essas infrações; nos crimes comuns, o órgão julgador é o Supremo Tribunal Federal.

O artigo 105, inciso I, alínea “a”, dispõe que compete ao Superior Tribunal de Justiça processar e julgar os Governadores dos Estados e do Distrito Federal pelos crimes comuns. Pelo princípio da simetria, a competência para julgá-los pelos crimes de responsabilidade é da Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa.

Quanto aos Prefeitos, o artigo 29-A, §2º estabelece em seus incisos três condutas consideradas como crime de responsabilidade e que, também por força da simetria, são julgados pela Câmara Municipal.

Não se está aqui defendendo que a dicção crimes de responsabilidade foi a melhor opção para a técnica redacional. Tito Costa considera que a expressão “crime de responsabilidade” é locução desprovida de sentido técnico, “verdadeira corruptela” (2015, p. 58). As palavras possuem sentido, comunicam ideias. A utilização de infrações políticas, por exemplo, poderia soar mais acertado.

Mas a opção do constituinte de 1988 foi manter os crimes de responsabilidade como aquelas condutas passíveis da sanção de destituição do mandato a serem julgadas pelo Poder Legislativo, diferenciando-as de outras espécies de crime. Cabe ao Parlamento duas opções: modificar a Constituição ou observar a denominação por ela adotada quando produzir leis que busquem regulamentar a matéria.

Para tentar clarear toda a celeuma, os crimes de responsabilidade deveriam ser encarados como infrações políticas com ligação ao Direito Constitucional (Brossard, 1992, p. 27). Sendo infração, porque reside no campo do direito punitivo, uma vez que a pena é a cassação do mandato, tem natureza de infração constitucional.

Na visão de Rodrigo Mascarenhas (2021, p. 248-249), os tais crimes de responsabilidade estariam abarcados na ideia de um direito administrativo sancionador com guarida constitucional. Assim, estes tipos de ilícitos não possuem natureza penal, mas a eles aplica-se elementos do direito penal, que por sua vez são aplicados em graus diferentes de intensidade a todo poder punitivo estatal. O fato destas condutas não serem classificadas como infrações penais não as coloca de fora do direito sancionatório.

Portanto, diferentemente do crime comum, aqueles que podem ser praticados por qualquer pessoa, nas mais diversas condições, que possuem natureza estritamente penal e são, independentemente do autor, de competência do Poder Judiciário, os crimes de responsabilidade, apesar da atecnicidade na nomenclatura, são infrações políticas, praticados por aqueles que ocupam as cúpulas dos Poderes ou dos órgãos republicanos.

Em relação aos Prefeitos, o Decreto-lei deve ser lido da seguinte maneira: o artigo 1º estabelece crimes comuns ou funcionais. O artigo 4º traz, pela leitura à luz da Constituição Federal, crimes de responsabilidade (Lôbo, 2003, p. 37).

Pelos muitos elementos penais e pela gravidade da sanção prevista, é acertada a decisão do Supremo Tribunal Federal exposta na súmula vinculante 46, reservando a competência legislativa à União para a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das normas de processo e julgamento. O raciocínio da Corte Suprema é que os crimes de responsabilidade têm natureza penal: administrativa, mas político-penal.<sup>1</sup>

Admitir que os crimes de responsabilidade são infrações de cunho apenas administrativo, afastando-o da ideia de punição estatal e abrindo a possibilidade dos demais entes federativos legislarem sobre a matéria, causaria insegurança jurídica. Imagina-se a hipótese de em cada Município haver uma lista diferente de condutas que possam conduzir a cassação do mandato e um procedimento da mesma forma peculiar. O resultado seria desastroso, com previsão de condutas das mais absurdas a prazo extravagantes.

---

<sup>1</sup> Posição sustentada pelo Ministro Dias Toffoli na Questão de ordem na Ação Penal nº 937. DJ, 10 dez 2018, p. 354.

E eventual judicialização do processo por não garantir o contraditório, por exemplo, só aumentaria a desordem: suponha-se que, na lei orgânica de determinado município, uma das condutas que levariam a cassação do Prefeito é a condução de moto sem capacete. No processo, o interrogatório foi o primeiro ato e o prazo para apresentação da defesa de 48 horas. Em caso de anulação do julgamento do Judiciário, qual seria o prazo ideal? Faz-se adequado o interrogatório do acusado ser o primeiro ato do processo? Há proporcionalidade em se punir o Prefeito, eleito de maneira democrática, na perda do mandato por conduzir uma moto sem capacete?

A falta de sistematização impediria o controle popular e feriria a democracia. O instrumento estaria fadado ao desuso ou a uso inadequado: não para retirar do poder o mau gestor, mas para cassá-lo por qualquer discordância política com o Parlamento.

Com todas as impropriedades terminológicas e procedimentais, o Decreto-lei 201/67 buscou trazer algum padrão para o assunto. Um primeiro passo essencial, mas insuficiente.

Demonstrada a superação da dicotomia de crimes de responsabilidade e infrações político-administrativas, o propósito é realizar os apontamentos das imprecisões trazidas pelo Decreto-lei 201/67 sob a ótica da Constituição Federal.

## 5.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE E AS INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DO DECRETO-LEI 201/67.

Os crimes de responsabilidade estão dispostos no artigo 1º do Decreto-lei 201/67. O mesmo artigo prevê que a competência para julgamento é do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores. Os crimes de responsabilidade são de ação penal pública. Portanto, deverá ser promovida por denúncia do Ministério Público. O processo é o comum do juízo singular, conforme estabelecia o Código de Processo Penal.

Os artigos que previam o procedimento comum do juízo singular foram revogados pela Lei nº 11.719, de 20 de junho de 2008; e pela atual Constituição Federal, nos termos do artigo 29, inciso X, o Prefeito será julgado pelo Tribunal de Justiça.

As penas cominadas às condutas do artigo 1º variam entre reclusão de dois a doze anos e detenção de três meses a três anos. Havendo condenação definitiva, aplica-se também a perda do

cargo e a inabilitação pelo prazo de cinco anos para o exercício de cargo ou função pública de natureza eletiva ou de nomeação.

Por todas estas características, os crimes denominados “de responsabilidade” no Decreto-lei nº 201/67 são crimes comuns ou funcionais, no sentido de que só podem ser cometidos por quem ocupe a chefia do Poder Executivo (Duarte, 2011, p. 1).

Nas palavras de Stoco (2017):

Cabe observar, segundo antigo ensinamento do Ministro e jurista Carlos Velloso (STF, TP, HC 70.671-1, DJU 19.05.95, p. 13.993), que os crimes denominados pelo Decreto-lei 201/67 como de “responsabilidade”, tipificados no seu art. 1º, são crimes comuns, que deverão ser julgados pelo Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara de Vereadores.

Cabe, portanto, obter que, embora o art. 1º desse Estatuto faça menção a crimes de responsabilidade (“São crimes de responsabilidade dos Prefeitos...”), não se pode classificar segundo a doutrina dominante.

Em verdade, como decidiu em outra oportunidade a Corte Suprema, são crimes comuns dos Prefeitos, tal como aqueles tipificados no Código Penal (STF. TP, Ap. 372/SE, Rel. Celso de Mello, j. 16.12.2010, DJe 04.04.2011).

Como apontou Rui Stoco, essa é a conclusão externada pelo Supremo Tribunal Federal em diversas outras oportunidades<sup>2</sup>. A Suprema Corte entende que os crimes de responsabilidade do artigo 1º são verdadeiros crimes comuns, e as infrações político-administrativas do artigo 4º tratam-se de crimes de responsabilidade, segundo a classificação estabelecida pela Constituição Federal.

Por ter natureza penal, a competência para legislar sobre a matéria é da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

Não é objetivo da pesquisa discorrer de maneira individualizada os incisos do artigo 1º. Seria inútil para a proposta do trabalho. Fato é que, sendo crimes comuns ou funcionais e prezando pela sistematização da matéria, tais condutas deveriam fazer parte do Código Penal. Da mesma forma que há um capítulo para os crimes praticados por funcionário público, deveria haver um espaço reservado para os crimes praticados por agentes políticos enquanto revestidos do poder conferido pelo voto popular.

Tratar dessas condutas em conjunto com outras de diferente natureza e procedimento não traz a clareza e a coesão necessárias para a elaboração legislativa, tão pouco proporcionam

---

<sup>2</sup> Questão de ordem na Queixa Crime nº 427-8/1993; Recurso Extraordinário 1.226.638 – RJ; ARE 944.531-AgR/MG; Recurso Extraordinário 1.236.593 – BA; Recurso Extraordinário 507554 – MG, dentre outros.

para o cidadão o vislumbre de como a matéria está sendo tratada. Se as condutas do artigo 1º estivessem inseridas no Código Penal, um sem-número de páginas doutrinárias e jurisprudenciais teriam sido economizadas. Seriam tratadas como crimes comuns, porque são ilícitos penais.

Já as denominadas infrações político-administrativas, tidas, estas sim, como crime de responsabilidade, estão elencadas no artigo 4º do Decreto-lei 201/67. A competência para seu julgamento é da Câmara dos Vereadores e a única pena possível de ser aplicada é a cassação do mandato.

Quanto à competência, a redação da súmula vinculante 46 colocou fim a qualquer discussão do ponto de vista prático. Entendeu o Supremo Tribunal Federal que os crimes de responsabilidade possuem também natureza penal e, portanto, estariam dentro da competência de legislar da União.

Já se sustentou que a posição adotada aqui é que os crimes de responsabilidade têm natureza constitucional e estão dentro do poder punitivo estatal. A perda do mandato é uma sanção imposta pelo Estado por meio do Poder Legislativo. Isso não afasta todo caráter político das condutas e do processo, de maneira que além de constitucional, os crimes de responsabilidade teriam características de infrações político-penais.

Andou bem a Suprema Corte ao compreender a matéria na competência da União. Mais uma vez, a sistematização é pressuposta para o efetivo exercício da cidadania e concreção da democracia como forma de governo e direito coletivo fundamental. Repita-se: entender que o assunto teria cunho apenas administrativo, permitindo que todo ente federativo discipline a matéria, contrapõe-se a natureza constitucional do instituto. Trata-se, então, de infração, porque está no campo do poder punitivo estatal, de índole constitucional, que leva temperos do Direito Penal.

Não que a nomenclatura utilizada pela Constituição Federal seja a melhor, mas foi a escolhida pelo constituinte e possui significado já delimitado pelo texto constitucional, de maneira que a lei definidora das condutas a serem consideradas como crimes de responsabilidade precisa observá-lo. Neste ponto reside um dos problemas que impediria a recepção do Decreto-lei 201/67. Nele houve inovação na classificação que se mostrou estranha já em relação à Constituição vigente na época, muito mais em relação à Constituição de 1988.

E como já apresentado, outro motivo que faz a recepção do Decreto-lei questionável é sua origem e toda a esfera social vivenciada naquela época. O Brasil não apenas atravessa um

período em que os direitos fundamentais foram relativizados, como a origem do Decreto-lei foi o próprio Poder Executivo, contrário ao parágrafo único do artigo 85 da Constituição Federal.

Os crimes de responsabilidade dos Prefeitos e seu procedimento devem ser objetivo de deliberação do Congresso Nacional, que precisa se socorrer de vozes especializadas na doutrina e abertura para debates públicos, a fim de que a norma tenha o máximo de legitimidade, tal como ocorreu com o PL 1.388 de 2023, que tramita no Senado Federal. O objetivo é revogar a Lei 1079/50, propondo total sistematização no tratamento dos crimes de responsabilidade, seu processo e julgamento. Não há motivo para deixar os agentes políticos municipais de fora disso.

### 5.2.1 Os bens jurídicos protegidos e a justa causa

O legislador, ao dispor sobre as condutas, deverá reger-se pela ideia de que o impeachment protege bens de especial relevância: comportamentos que sejam contrários aos altos interesses do Estado. O agente político, no caso do Município, especialmente o Prefeito, deve ser punido com a cassação de seu mandato apenas por atos que caracterizem séria subversão de governo ou abuso grave de poder (Tribe, 2000, p. 173).

Ronald Dworkin (1999), em artigo comentando o caso do ex-presidente americano Bill Clinton, chama a atenção para o fato de que o impeachment precisa ser encarado como último recurso, a ser usado somente em emergências nas quais a conduta do Chefe do Executivo represente uma ameaça grave para a Constituição e para a nação. Seria essencial que, a par dos diferentes partidos e ideologias, a gravidade do crime seja evidente para justificar um choque institucional. Analisa o autor que Bill Clinton só se manteve no poder por força de sua alta popularidade, mas que os EUA correram o risco de experimentarem a tragédia de um Presidente ser deposto por condutas que, embora reprováveis e que precisavam ser punidas, não ensejavam grave violação à Constituição, portanto não deveriam ser passíveis de perda do mandato.

A legitimação do impeachment decorre de dois fatores principais, segundo Mascarenhas (2021, p. 253-254): a rigidez da pena de perda do mandato, cumulada ou não com a inabilitação de direitos políticos, e o princípio da necessidade e da proporcionalidade das penas. Como no impeachment não há como dosar a pena, é imprescindível que se adote o raciocínio de que quanto menos grave for o delito, mais desproporcional será a aplicação da pena de destituição do cargo.

Utilizando o exemplo já citado, cassar o mandato de um Prefeito porque ele dirigiu uma motocicleta sem capacete é desarrazoado. Isso subverte um mecanismo que deveria servir para resguardar a democracia e a cidadania e transforma-o em instrumento de perseguição política ou rixas ideológicas. Basta que o Chefe do Executivo não tenha mais o apoio da maioria do Parlamento que estaria correndo risco de impeachment.

O ponto de partida para o legislador e o intérprete, portanto, é o artigo 85 da Constituição Federal:

No Brasil, a vocação constitucional dos crimes de responsabilidade para proteger bens de especial relevância decorre da própria lista de bens jurídicos que a CRFB enuncia como aqueles que devem ser por eles protegidos (art. 85 da CRFB, que veremos a seguir). E isso tem uma consequência importante vinculante do legislador e do intérprete. É que o legislador, na construção dos tipos de crimes de responsabilidade, deve respeitar sua especial importância, estando proibido de criar crimes de responsabilidade de baixa ou nenhuma capacidade ofensiva aos bens jurídicos que a CRFB quis proteger. Do mesmo modo, não pode o intérprete e aplicador da lei colocar em marcha o mecanismo de *impeachment*, pela suposta prática e atos que só muito oblíqua ou tenuemente possam ter ofendido qualquer dos bens protegidos. Não respeitar estas vedações representaria a transformação do *impeachment* em mecanismo idêntico ao da responsabilidade política apurada no parlamentarismo, algo que, a nosso ver, desnatura não apenas o instituto, mas o presidencialismo enquanto sistema adotado pelo constituinte e confirmado pelo povo em plebiscito (Mascarenhas, 2021, p. 255).

No âmbito municipal a Constituição ainda faz uma delimitação mais incisa em uma conduta em especial relacionada ao Poder Legislativo. Se no artigo 85 há uma moldura para o legislador prever crimes de responsabilidade quando a conduta do Presidente da República atentar contra o livre exercício do Parlamento (inciso II), o artigo 29-A, §2º, incluído pela Emenda Constitucional nº 25/2000, define que é crime de responsabilidade o Prefeito Municipal efetuar o repasse do duodécimo à Câmara Municipal acima das porcentagens previstas nos incisos do §1º, não realizar o repasse até o dia vinte de cada mês ou fazê-lo em montante menor ao que é fixado na legislação orçamentária.

O próprio texto constitucional estabeleceu um dos crimes de responsabilidade imputável ao Prefeito, demonstrando sua preocupação em resguardar o equilíbrio entre os Poderes Republicanos.

São estes valores que o legislador deverá ter em mente ao dispor sobre as condutas que podem ensejar crime de responsabilidade ao Chefe do Executivo Municipal.

Historicamente, no Brasil, buscou-se tipificar as ações que poderiam se configurar como crime de responsabilidade, mas as redações são redigidas de forma ampla o bastante para que qualquer comportamento possa se encaixar em uma das possibilidades legais, o que vai de encontro ao texto constitucional (Bandeira de Mello, 2024, p. 65).

Com fundamento na atual Ordem Constitucional, por exemplo, não há espaço para tipos como “proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo”, tal como previsto no inciso X, do artigo 4º do Decreto-lei 201/67. É tarefa quase impossível depreender qual o bem jurídico relevante que se está protegendo. Na inexistência de critérios objetivos, até onde se poderia suportar condutas meramente imorais de um Prefeito? Um caso extraconjugal ou a acusação (sem condenação) de assédio sexual seriam suficientes para retirar aquele em quem foram depositados a maioria do voto popular para governar uma cidade? Essas condutas, conquanto reprováveis, não atentam contra os bens jurídicos que devem ser protegidos pelo impeachment.

A tipologia utilizada no Projeto de Lei 1.388/2023 para os crimes de responsabilidade do Presidente e Vice-presidente da República atentou-se ao norte dado pela Lei Maior, e mesmo com as peculiaridades que envolvem a esfera municipal, podem ser aplicadas aos Prefeitos sem dificuldade. Ali estão descritas condutas que atentam contra valores importantes para a manutenção de um Estado Democrático de Direito, a observância dos princípios republicanos, a garantia dos direitos fundamentais, incluindo os coletivos. Resguardar esses valores é essencial para que o exercício da cidadania possa existir em sua plenitude.

As adequações seriam pontuais. No artigo 6º do Projeto, por exemplo, estão elencadas condutas contra a existência da União e a Soberania Nacional. Embora alguma delas possam até se aplicar ao Chefe do Executivo municipal, há que acrescentar ou substituir para crimes de responsabilidade que atentem contra a autonomia do Município. No artigo 7º, inciso X, está o crime de responsabilidade de fomentar a insubordinação das Forças Armadas ou dos órgãos de segurança pública. Mesmo que o Prefeito não tenha qualquer relação hierárquica com as Forças Armadas ou com as polícias militares estaduais, pode ser que sob sua liderança haja a guarda municipal, já considerada como integrante do Sistema de Segurança Pública pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995. Dispositivo, portanto, aplicável ao Prefeito.

A tipologia utilizada na PL 1.388 guarda conformidade com a Constituição Federal em maior grau do que o Decreto-lei 201/67. Abarcar a esfera municipal no projeto não só traria adequação material em relação ao texto constitucional, mas, pelo fato da norma poder ser debatida e necessitar da deliberação do Congresso, tem mais legitimidade democrática para as condutas ali previstas e o processo para responsabilização.

Uma tipologia em consonância com os bens jurídicos que buscaram ser protegidos pela Constituição Federal através do impeachment e a objetividade na redação serão essenciais para viabilizar a denúncia e demonstrar a justa causa.

As condutas bem definidas demandam a presença de lastro probatório mínimo quanto à prática do delito e quanto à autoria: a justa causa. O fato deve se enquadrar no tipo legal e haver pelo menos evidências de que a conduta existiu e que seu autor foi o agente político. É necessária uma base sólida para sustentar as alegações feitas ou indícios que comprovem a acusação para garantir que o processo se inicie e prossiga de forma adequada. A justa causa, portanto, requer informações e provas concretas.

Mesmo entendendo que o impeachment ou a cassação é um processo de cunho predominante político, não se pode esquecer seu caráter sancionador, possuindo, então, a natureza de político-jurídico, cuja decisão da Edilidade, e todo o processo nas diversas fases e formalidades, deve ser “*must be secundum, non ultra legem*” (Senado Federal, 2021, p. 7).

Sem isso, nas palavras de Tito Costa (2015, p. 242), a Câmara Municipal entraria nos lindes perigosos do abuso ou desvio de poder, podendo o Judiciário ser acionado para decretar a invalidade do ato.

Do mesmo modo pensa José Roberto Pimenta Oliveira, para quem não está excluída do controle de legalidade pelo Poder Judiciário o impeachment quanto ao descumprimento do devido processo legal, a comprovada inexistência material dos fatos e a qualificação jurídica dos fatos nos tipos legais de forma manifesta e excepcionalmente errada (2009, p. 120).

Embora reconheça a necessidade da justa causa, Brossard discorda da possibilidade de intervenção do Poder Judiciário nestes termos. Para o autor, analisar se determinada conduta constitui crime de responsabilidade, inaugurar o processo de impeachment, efetivar a acusação, apreciar as provas e aplicar a condenação à autoridade estaria dentro da competência exclusiva do Parlamento, que pode errar ou cometer injustiça, sendo defeso a qualquer outro Poder tratar da

matéria, salvo quando verificada a infração de cláusula constitucional, a fim de impedir arbitrariedade (1992, p. 185).

Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz também entende que quando se está diante do processo de impeachment, o Poder Judiciário só poderá ser provocado quando existir lesão ao direito individual (art. 5º, XXXV, da CF), com fundamento na inobservância do texto constitucional ou de violação do procedimento estabelecido na lei, afastando-se a possibilidade de ponderar sobre os fatos, valorar as provas ou adentrar no mérito do processo, visto tratar de assunto interna corporis (2011).

O pensamento de Wolgran Junqueira Ferreira (1996, p. 131) vai no mesmo sentido ao analisar o Decreto-lei 201/67. Para o autor, o Judiciário só poderia exercer alguma ingerência para a verificação das normas previstas no artigo 5º daquele diploma: normas procedimentais, sendo defeso àquele Poder analisar o mérito da cassação do mandato.

O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do MS nº 21680, de relatoria do Min. Carlos Velloso, filiou-se ao entendimento de que ao Judiciário só seria possível a intervenção no processo de impeachment quando se concretizassem ofensa a postulados constitucionais ou lesão a direitos e garantias individuais.

No voto do Min. Celso de Mello, naquela oportunidade depreende-se que os elementos ligados à natureza essencialmente política do processo de impeachment, sua motivação e da sanção não são motivos suficientes, segundo o ordenamento jurídico brasileiro, para impedir o controle judicial sobre as decisões tomadas pelo Poder Legislativo quando violam normas ou direitos públicos garantidos pela Constituição Federal. O procedimento de destituição por impeachment possui uma estrutura definida, que é regida por regras jurídicas próprias. A não observância dessas normas pode resultar tanto na anulação do processo quanto na aplicação da punição. Ainda segundo o Min. Celso de Mello, diante da desconsideração das fórmulas constitucionais e o arbítrio do Legislativo cometido na condução do processo, inexistente a possibilidade de se invocar o princípio da não-ingerência do Poder Judiciário.

Segundo Berger (1973, p. 116-118), autor utilizado pelo Ministro Carlos Velloso no voto do mandado de segurança citado, embora não haja expressa competência da possibilidade de revisão do Poder Judiciário no processo de impeachment, não há como excluir esse controle de modo a tornar o Parlamento o juiz final de seus próprios atos. O pedido de proteção contra a violação da Constituição há de ser feito no Judiciário.

O que se verifica é que as correntes doutrinárias quanto ao controle do Poder Judiciário no processo de impeachment possuem um ponto de convergência: há possibilidade de revisão judicial. A diferença está no grau em que a intervenção do Judiciário poderá operar.

A discussão é pouco produtiva se a tipologia adotada para os crimes de responsabilidade não observar, em primeiro lugar, os bens jurídicos a serem protegidos, nos termos fixados pela Constituição Federal, e, em segundo, a objetividade e clareza na redação. Com prescrições vagas e abertas, qualquer ato ou omissão pode se tornar justa causa, o que desnatura o instituto, pendendo para um caminho divorciado daquilo que buscou o constituinte.

Para além de buscar a não intervenção do Poder Judiciário no impeachment, o legislador precisa atentar-se em evitar que na descrição dos crimes e do procedimento haja brechas produtoras de desmandos ou arbitrariedades. Agindo assim, afastará questionamentos que se mostrem juridicamente plausíveis, fazendo com que eventuais revisões judiciais se tornem abusivas.

Do contrário, há respaldo constitucional para que o Judiciário faça valer os direitos e garantias fundamentais, incluindo a verificação da existência da justa causa e o cumprimento das regras procedimentais.

### 5.2.2 Princípio da tipicidade ou legalidade e a observância da legística

A ausência de coesão, clareza e objetividade na descrição das condutas a serem consideradas crimes de responsabilidade somada ao afastamento da proteção dos bens jurídicos elegidos pela Constituição Federal pode resultar em uma cassação do Prefeito baseada em qualquer tipo de inferência, que achou espaço em um Parlamento interessado apenas em destituir um dissidente político.

Havendo descrição de tipos de forma objetiva e pormenorizada, sem abuso de cláusula gerais ou abertas, a motivação para a absolvição ou cassação do Prefeito ganha maior contorno jurídico. Não que se negue que o instituto do impeachment tenha alta carga política, mas ao se configurar de maneira evidente a existência de justa causa: autoria e materialidade, os parlamentares que eventualmente sejam oposição ao Chefe do Executivo não se valerão apenas do critério subjetivo (desalinhamento ideológico, por exemplo), mas terão elementos jurídicos para votarem pela condenação, ainda que internamente levados pelas diferenças de pensamentos.

Isso alcança até mesmo o controle social do impeachment, porque, se por um lado a tipologia objetiva e claramente facilita a verificação de elementos jurídicos para a aplicação da sanção, por outro, faz com que os vereadores que estejam alinhados com o Prefeito, mesmo diante de uma justa causa evidente, votem pela absolvição com base no elemento político, de modo a permitir que os cidadãos possam verificar a motivação da decisão dos envolvidos no processo.

Se o Parlamento tem competência para julgar o agente político, a população tem direito de saber qual é a motivação que ensejou ou não o impeachment, a fim de verificar se o posicionamento dos parlamentares encontra respaldo no anseio social.

Diante disso, pode-se concluir que um princípio que permeia a tipologia dos crimes de responsabilidade é o da tipicidade ou legalidade, decorrente do artigo 5º, inciso XXXIX da Constituição Federal: não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal, aplicado ao processo de impeachment (Ferreira Filho, 2000, p. 453).

Isso também é o que se extrai do artigo 85, parágrafo único, da Constituição Federal: esses crimes (de responsabilidade) serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Partindo-se do fato de que a competência para legislar sobre crimes de responsabilidade e seu procedimento é da União, por força do aspecto penal que esta matéria possui, a lei deverá trazer um rol exaustivo de condutas a serem consideradas típicas e puníveis com a cassação do mandato.

Considerar o artigo 4º do Decreto-lei 201/67 apenas um rol exemplificativo, ou defendendo a competência municipal para a matéria como uma inspiração para o legislador local criar hipóteses de crime de responsabilidade, violaria o princípio da tipicidade ou legalidade. Mesmo diante de todos os problemas do Decreto-lei 201/67, inclusive da sua ilegitimidade como já apontado, os crimes de responsabilidade, denominados por ele de infrações político-administrativas, estão elencados no artigo 4º de forma exaustiva. Todas as condutas que podem levar o Poder Legislativo a cassar o mandato do Prefeito foram ali elencadas.

Se a consequência para o ato é o exercício do poder punitivo estatal, leva-se em conta que os crimes de responsabilidade devem estar previstos na lei de forma taxativa e, como consequência, não poderá haver impeachment por conduta estranha ao rol estabelecido na norma.

O objetivo do princípio aplicado ao impeachment é que os comportamentos a serem considerados crimes de responsabilidade sejam definidos na legislação, diminuindo a margem para interpretação subjetiva por parte do Parlamento, o que poderia ensejar o julgamento para uma esfera puramente política.

O uso de definições precisas traz uma dupla garantia: primeiro, traz segurança jurídica, porque a autoridade estará ciente dos atos que poderão ensejar o impeachment. Segundo, assegura ao agente político acusado o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, uma vez que a acusação estará delimitada no enquadramento de sua conduta no rol que prescreve os crimes de responsabilidade. É a maneira de evitar arbitrariedades.

Nesse sentido, tal como está sendo feito no Projeto de Lei 1.388/2023, a legística deve ser observada. A legística, também denominada de Ciência da Legislação, não se resume apenas à técnica legislativa (regras de elaboração e redação do texto). Leva-se em conta questões pertinentes às expectativas populares quanto à aceitação e à duração das leis, fazendo com que a segurança seja um elemento essencial e um instrumento para que as pessoas criem nas instituições e políticas públicas. É pela legística que se cria meios para o acompanhamento das leis e seus resultados, buscando avaliar a necessidade de alteração e evitar a produção legislativa desnecessária. Por ela se faz a ligação entre o estudo acadêmico abstrato e a aplicação prática do Direito, o que denota a importância da participação de juristas nesse processo (Carvalho, 2014, p. 177).

Trata-se do estudo de fórmulas e mecanismos garantidores do princípio da segurança jurídica, priorizando a ideia da qualidade do direito, a confiança legítima e a sua previsibilidade (Caggino, 2020, p. 295).

Segundo Kildare Gonçalves, a legística compreende duas dimensões: material e formal (2014, p. 178). A dimensão material abarca tudo aquilo que diz respeito ao planejamento, necessidade, utilidade, harmonia com o ordenamento jurídico etc. É neste ponto que se delimita e descreve o problema a ser resolvido pela lei, os objetivos que se pretende alcançar e quais as soluções mais adequadas. Busca-se a legitimidade da norma, no sentido de ser aceita pelos destinatários (atendimento das expectativas populares).

Esta dimensão é atendida quando se realiza consultas e audiências públicas conjuntamente com a constituição de vozes especializadas no assunto, garantindo a coleta de

dados que demonstrarão aquilo que a sociedade espera da lei somada à tecnicidade dada pelos especialistas.

Para o citado autor, esta é a dimensão mais importante:

Não se perca de vista, portanto, ser necessário ao técnico legislativo combinar as exigências do Estado de Direito Social, que envolve as ideias de factibilidade, utilidade, especialidade e adequação da realidade das normas, com sua melhor qualidade, tornando-as compreensíveis em si mesmas por parte de seus destinatários. Considere-se, por outro lado, que o sistema de produção de leis, em nossos dias, se processa numa instância de participação e negociação, em que, no âmbito dos Paramentos, o que mais importa, nessa perspectiva, não é o rigor técnico ou a depuração do ordenamento jurídico, mas a participação e a materialização do pluralismo político e a legitimidade do produto normativo resultante. Mais persuasão e menos coerção é indicativo de aproximação entre legislador e cidadão, o que propicia produção do Direito que gera negociação de seu conteúdo e uma corresponsabilidade pela sua efetivação (2014, p. 138).

Já a dimensão formal diz respeito à redação do ato legislativo, de modo a garantir clareza e coerência da norma para que seja compreendida por todos da maneira correta. As técnicas para concretização dessa dimensão estão estabelecidas especialmente na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

As palavras a serem utilizadas na lei dos crimes de responsabilidade devem ser pensadas com a finalidade de proporcionar clareza, precisão e ordem lógica ao texto. Para tanto, o artigo 11 traz uma lista de normas que, se aplicadas, trarão estas qualificações aos dispositivos legais.

O objetivo das duas dimensões da legística é proporcionar que a produção de leis seja realizada com método que confira qualidade ao texto. Quanto maior a capacidade de produzir os resultados pretendidos, sua harmonização com o ordenamento jurídico, notadamente com a Constituição Federal, e a adequada relação de custo e benefício, melhor será a lei. Portanto, ambas dimensões possuem o mesmo grau de importância e devem ser lidas como as faces da mesma moeda: quanto mais legitimidade a lei possuir, mais tecnicamente adequada ela será, e quanto mais técnica a lei pretenda ser, de mais legitimidade ela necessitará.

A lei de qualidade é imprescindível quando o que se pretende é tratar de crimes de responsabilidade, que tem como sanção a cassação do mandato do Prefeito, porque o que está em jogo é a própria democracia, é o exercício da cidadania de cada munícipe que confiou seu voto naquele que sofrerá a consequência constitucional de eventualmente ter se tornado um mau gestor.

A segurança jurídica aqui tem um contorno mais evidenciado. Nela, a um só tempo, repousa princípios atinentes à qualidade do direito e à sua previsibilidade: claridade da lei, acessibilidade, eficácia, efetividade, confiança legítima, irretroatividade, proteção dos direitos adquiridos etc. (Caggiano, 2020, p. 298).

E diante de uma situação de tamanha gravidade institucional, como o impeachment, não pode haver espaço para a violação de algo tão elementar em uma democracia. A segurança jurídica, aliás, está inserida na expressão “segurança”, prevista no artigo 5º da Constituição Federal. Vários incisos deste artigo dão conta dessa conclusão: o II (princípio da legalidade), XXXVI (inviolabilidade do direito adquirido, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito), XXXIX (princípio da legalidade e anterioridade em matéria penal) e XL (irretroatividade da lei penal desfavorável). Trata-se de um direito coletivo fundamental e que deve acompanhar a atividade legiferante.

Vê-se que a adequada tipologia dos crimes de reponsabilidade transcende a observância de regras linguísticas. Ela assume uma roupagem de recurso para dar concretude a direitos coletivos fundamentais. Ao conferir transparência, sistematização, clareza, coerência e tantas outras qualidades que advêm da aplicação da legística, a segurança jurídica, a democracia e a cidadania tornam-se palpáveis, também possibilitando aos cidadãos o controle (fiscalização) tanto da autoridade sujeita ao impeachment quanto daqueles incumbidos da competência de processá-lo.

## 6 O PROCEDIMENTO LACUNOSO DO DECRETO-LEI 201/67

Os problemas do Decreto-lei 201/67 quanto à cassação do Prefeito Municipal não se restringem à tipologia. O processo estipulado para as infrações político-administrativas também possui falhas que atentam contra a Constituição Federal e demandam adequações.

O rito da cassação se inicia no artigo 5º do Decreto-lei e já contém um equívoco em seu teor. O dispositivo diz que ele só será observado se outro rito não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo.

Partindo-se da ideia de que as infrações político-administrativas correspondem aos crimes de responsabilidade previstos na Constituição Federal e que possuem caráter de ilícitos constitucionais, com elementos do direito penal e decorrentes do poder punitivo do Estado, a competência para legislar sobre o assunto é da União, de maneira que a expressão “se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo” seria inconstitucional. E mesmo para a corrente doutrinária em que o Município poderia legislar a respeito da matéria, a mesma expressão violaria o pacto federativo, porque, ao conferir a tarefa aos Estados, cria uma relação de subordinação entre os entes federativos que inexistente à luz do ordenamento jurídico vigente.

Dessa forma, por qualquer perspectiva, o *caput* do artigo 5º do Decreto-lei 201/67 já necessitaria de reformulação.

### 6.1 LEGITIMIDADE ATIVA

Um ponto de desequilíbrio está na legitimidade ativa para apresentar a denúncia. Nos termos do mesmo artigo 5º, em seu inciso I, a peça acusatória poderá ser feita por qualquer eleitor.

O mais óbvio problema aqui recai na ausência de significado preciso do que seria qualquer eleitor. Jose Nilo Castro (2000, p. 205) sustenta que o Decreto-lei teria consagrado o princípio da livre denunciabilidade popular, de maneira que qualquer eleitor, de qualquer lugar, pode apresentar a denúncia contra o Prefeito de determinado município. Esse entendimento é reverberado por Caio Magalhães Baldini Figueira (2021, p. 119). Para o autor, a legitimidade ativa para denúncia está ligada à capacidade do cidadão de participar da vida política do País,

fundamentando-se no fato de que se o legislador não distinguiu o eleitor, não cabe ao intérprete fazê-lo.

A adoção desse pensamento desconsidera o pacto federativo e descaracteriza a cidadania em seu aspecto local. A partir dele pode-se concluir, de maneira equivocada, que o eleitor não tem qualquer ligação com seu domicílio eleitoral. Se o eleitor de qualquer município pode apresentar denúncia, poderia ele também votar na eleição de Prefeito da cidade em que não possui alistamento eleitoral? Sendo a resposta negativa por força do artigo 14 da Constituição Federal e do artigo 42 do Código Eleitoral, por que adotar raciocínio diverso para a legitimidade ativa na denúncia do impeachment municipal? Não há coerência nisso, porque não considera ser o domicílio que determina o lugar em que o cidadão deve alistar-se como eleitor e candidatar-se a cargo eletivo.

O vínculo específico necessário para a caracterização do domicílio eleitoral deve ser o mesmo exigido para a compreensão da palavra “eleitor” no dispositivo do Decreto-lei 201/67. A legitimidade ativa, portanto, dever estar atrelada ao lugar onde o eleitor exerce seu direito de voto. Até porque a intenção da norma eleitoral é que por domicílio se entenda o local em que o eleitor tenha interesse pela organização política e pelas decisões de seus governantes; lugar onde haja o desejo de participar da gestão pública (Machado, 2018, p. 148). A interpretação que confere legitimidade a qualquer eleitor, de qualquer lugar, carece de razoabilidade, até porque, por força do artigo 71, inciso III, do Código Eleitoral, é vedado ter pluralidade de inscrição, de maneira que se o indivíduo possuir mais de um domicílio eleitoral, somente poderá alistar-se em um deles (Gomes, 2024, p. 158).

Portanto, o que se depreende da redação é que qualquer eleitor daquele município em que se pretenda cassar o Prefeito tem legitimidade para propor a denúncia. Seria descabido que um eleitor de São Paulo fizesse uma acusação para cassar o Prefeito de Barretos. Ao eleitor de São Paulo faltaria legitimidade ativa por não exercer sua cidadania, no sentido municipal da palavra, em Barretos. Deve-se observar que o exercício da cidadania se dá à luz da autonomia dos entes federativos, sob pena de completa confusão.

Além disso, há uma incoerência sistêmica na norma. Tendo o impeachment natureza de tutela coletiva, uma vez que resguarda direitos coletivos: cidadania, democracia, probidade administrativa etc., deve-se levar em conta que a opção constitucional foi de delimitação da legitimidade ativa em situações em que há direitos coletivos envolvidos, tal como ocorre na ação

direta de inconstitucionalidade (artigo 103, da Constituição Federal) e na iniciativa popular para a propositura de projetos de lei (artigo 62, §2º da Constituição Federal).

## 6.2 DENÚNCIA

O texto do Decreto-lei, quanto à denúncia, também é simplista. Há um descuido acentuado ao tratar da peça que inaugura o processo de cassação. A norma limita-se a dizer que ela deve ser escrita com exposição dos fatos e indicação de provas.

A lei nº 1.079/50, que trata do impeachment na esfera federal e estadual, já tinha redação melhor, mesmo que também incompleta, mas não serviu de inspiração para o Decreto-lei posterior, que acabou dizendo menos que deveria ter dito.

Da maneira como colocada, um primeiro problema reside na possibilidade ou não da denúncia ser apócrifa. Ao não se exigir a assinatura do eleitor denunciante, a norma abre margem para que haja uma peça acusatória anônima, o que não encontra respaldo no ordenamento jurídico.

Tem-se que as autoridades públicas não podem iniciar qualquer medida de persecução administrativa ou penal apenas com base em peças apócrifas ou em escritos anônimos. Estes documentos não autorizam, desde que isoladamente considerados, a imediata instauração de qualquer procedimento que convirja para o exercício do poder punitivo estatal.

O anonimato tem alguma validade somente em fase investigativa, mas não pode ser admitido na própria acusação. Trata-se de uma proteção constitucional depreendida do inciso 5º, que dispõe ser livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato. Qualquer eleitor de determinado município tem liberdade de apresentar a denúncia contra o Prefeito daquela cidade, mas há que se identificar quando o fizer e subscrever a acusação, visto que a identificação é um mecanismo que possibilita que eventuais excessos sejam objetos de responsabilização. Não é crível que a veiculação de uma denúncia para cassação de mandato, algo que desencadeia séria instabilidade institucional e democrática, seja feita sem a identificação e assinatura de seu autor. O resguardo aqui não recai apenas sobre os direitos do acusado, mas de toda a coletividade, uma vez que a sociedade submetida a um fenômeno social e político traumático como o impeachment tenha o direito de saber quem o ocasionou.

A obrigatoriedade da subscrição da peça acusatória não pode ser interpretada como dificultador do exercício da cidadania, mas um instrumento para que este direito seja efetivado com responsabilidade.

Também não há no inciso I, do artigo 5º, do Decreto-lei 201/67, a previsão de quais provas seriam admitidas no processo de cassação e que poderiam ser indicadas na denúncia. Pelo teor do inciso III, a prova testemunhal certamente é uma delas, mas sequer há um número máximo estabelecido por fato alegado na acusação, apenas a disposição “até no máximo de dez”, o que pode provocar tumulto procedimento. Depreende-se do mesmo dispositivo que o depoimento do denunciado também deverá ocorrer. Cita-se ali que haverá instrução, atos e diligências que se fizerem necessários, sem estabelecer por meio de que e como isso se dará no processo.

Conclui-se que, tomando por base o posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito da natureza das normas previstas no Decreto-lei, a ordem das oitivas deve observar o artigo 400 do CPP e que todos os meios de prova admitidos no Processo Penal também serão cabíveis aqui, com exceção daqueles que demandem ordem judicial (salvo se prova emprestada) e desde que sua produção seja útil ao processo, decorrendo da concretização da ampla defesa. Entretanto, este posicionamento pode resultar em verdadeira descaracterização do aspecto predominantemente política-constitucional do processo.

Outra conclusão plausível e não excludente da anterior é que a prova documental tem proeminência, porque é por ela que o denunciante poderá demonstrar os indícios de autoria e materialidade necessários para o recebimento da peça acusatória. É uma espécie de obrigatoriedade de prova pré-constituída, de maneira que aqueles atos e diligências do inciso III, bem como o depoimento do denunciado e a oitiva de testemunhas, far-se-ão úteis para esclarecer aquilo que foi narrado na denúncia e demonstrado pelos documentos que a acompanharam.

Isso dá concretude a ideia de que a acusação escrita deve ser realizada com clareza, estabelecendo o ajustamento dos fatos com a lei (Costa, 2015, p. 385) e as provas produzidas ou que se pretenda produzir:

O segundo aspecto exigido é a exposição de fatos, com todas as suas circunstâncias, tudo narrado de forma clara e precisa; indicando-se as infrações praticadas, acompanhadas da capitulação legal; e juntamente com a indicação e/ou apresentação das provas suficientes para embasamento da tese acusatória; ao que se soma a qualificação do acusado ou o fornecimento de elementos suficientes para identificação do mesmo. Sem dúvida que o

parâmetro, neste ponto, será o exigido pelo artigo 41 do Código de Processo Penal. Somente assim se estará dando conhecimento, ao acusado, amplamente, do que se lhe imputa e, simultaneamente, permitindo, ao mesmo, formular sua defesa eficaz e que vai instaurar a fase do contraditório (Lima Filho, 2012, p. 415).

A peça acusatória, portanto, deve permitir a identificação clara do fato imputado ao acusado, a fim de possibilitar sua defesa. Esse, por sua vez, defende-se dos fatos típicos que lhe são imputados, de modo que tais fatos devem ser expostos de maneira objetiva e mais minuciosa possível, estabelecendo a ligação com as provas que acompanham a denúncia. Mesmo que não se exija precisão técnica do eleitor, a acusação por ele apresentada, caso não esteja munida destes elementos, restará inepta, porque atenta contra a possibilidade de defesa do Prefeito denunciado, violando o direito fundamental do contraditório e da ampla defesa e eivando de nulidade todo o procedimento.

De toda forma, a solução defendida aqui é que o diploma legal que disciplinará de forma sistemática a matéria traga em sua redação maior detalhamento dos requisitos da petição de acusação e de quais meios de provas serão admitidos, evitando vácuo legislativo em assuntos essenciais ao deslinde do processo de impeachment, o que só ocasiona judicialização daquilo que é competência do Poder Legislativo.

### 6.3 ADMISSIBILIDADE

Além dos problemas apresentados em relação à denúncia, há que se destacar a questão da sua admissibilidade. Nos termos do artigo 5, inciso I, do Decreto-lei 201/67, o Presidente do Parlamento, na primeira sessão, determinará a leitura da acusação e consultará a Câmara sobre o seu recebimento, o que será decidido pelo voto da maioria dos presentes.

Inexiste, portanto, análise prévia do cumprimento dos requisitos elementares na denúncia, de maneira que se abra a possibilidade de qualquer coisa em que se requeira a cassação do Prefeito tenha que ser lido em plenário. Mesmo diante de uma acusação manifestamente inepta ou desprovida de elementos indiciários, haverá que se reservar um tempo da sessão para lê-la e deliberar sobre seu recebimento. Não seria demais imaginar a hipótese de que, com o intuito de travar os trabalhos do Poder Legislativo, houvesse um sem-número de denúncias completamente inadequadas, mas que teriam que ser lidas e votadas uma a uma, impedindo o Parlamento de deliberar sobre as proposituras de seu expediente ordinário.

Essa falha na redação faz com o que o remédio seja pior que a doença. O mecanismo do impeachment seria mais danoso que a manutenção do mau administrador. Ter os trabalhos da Câmara Municipal atravancados ou mesmo impedidos causa prejuízo intangível ao Município e à população local.

Neste ponto, diante da falha da legislação, há que se invocar a razoabilidade. Isso, porque, em caso de denúncia inepta, poderia o Presidente da Câmara rejeitá-la sem que para isso precisasse da anuência do Pleno: não faz sentido que uma denúncia genérica, não indicando a data dos fatos imputados ao impetrante, ou apontando o nome das pessoas e locais visualizados nas fotografias e vídeos apresentados como prova, movimente todo o Parlamento para sua consequente rejeição.

Mas esse entendimento não é uníssono na doutrina. Há quem defenda a observância estrita do que dispõe o artigo 5º, rechaçando o juízo prévio de admissibilidade que não aquele realizado pelo Plenário da Parlamento municipal. Para Caio Magalhães Baldini Figueira, defensor dessa corrente, a análise de irregularidade da denúncia deve ser feita no momento da deliberação pelo recebimento no Órgão Pleno da Câmara. Aponta o autor que, embora o juízo aqui seja singular, recebimento da denúncia, deve-se oportunizar aos Vereadores o questionamento de eventual inépcia da peça acusatória (Figueira, 2021, p. 123). Tito Costa (2015, p. 385), além de lecionar pela competência exclusiva do Plenário para o juízo de admissibilidade, defende ser o quórum de dois terços para tanto, invocando o princípio da simetria com aquele que é exigido para cassação.

Para o cotidiano de uma Câmara Municipal, este entendimento se mostra equivocado e afastado da realidade local pelas razões já apresentadas anteriormente, além de não encontrar lastro naquilo que é praticado nos processos de impeachment estadual e federal.

Posição mais factível é a sustentada por José Rubens da Costa, para quem ao Presidente seria defeso o envio da denúncia para leitura e deliberação sem antes determinar aos órgãos técnicos da Casa para que estes procedam a verificação da existência dos requisitos formais. Na visão do autor, portanto, os órgãos técnicos seriam as Comissões Permanentes pertinentes, especialmente a Comissão de Constituição e Justiça ou equivalente.

Mais adequado se mostra o controle prévio dos requisitos formais pelo Presidente da Câmara. É natural que ele não tenha capacidade técnica, por não possuir formação jurídica, por exemplo, para efetuar a admissibilidade preliminar. Surge a necessidade de o Parlamento contar

com um órgão jurídico próprio, ocupado por servidores de carreira, para que auxiliem o Vereador nessa tarefa. A procuradoria legislativa, ou qualquer outra nomenclatura que se utilize para referir-se aos advogados ou procuradores do legislativo, tem papel essencial nesse processo. É ela quem indicará à Presidência se a denúncia apresentada tem condições mínimas de ser levada a Plenário. Deverá verificar se os fatos estão narrados com o mínimo de clareza e concatenados com o Decreto-lei e as provas que acompanham a peça acusatória, a justa causa, qualificação do acusador etc. Por isso defende-se que estes profissionais sejam servidores efetivos, de modo a garantir um posicionamento divorciado de qualquer interesse político-partidário, e sim puramente técnico. Tal como ocorreu no Senado Federal, quando da denúncia feita pelo então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, em desfavor do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, alegando a prática de crime de responsabilidade. Depois de uma análise pormenorizada dos autos, a Advocacia do Senado recomendou a rejeição da denúncia de plano por manifesta ausência de tipicidade e de justa causa (Parecer nº 659/2021 – NASSET/ADVOSF).

Vê-se que no caso narrado, a acusação era inepta e sequer deveria ser levada ao Plenário para deliberação. Por ter um órgão jurídico devidamente estruturado, a Presidência do Senado pôde acioná-lo na oportunidade e se valer de um embasamento técnico para o arquivamento da denúncia.

É um exemplo que deve ser seguido pelos municípios, especialmente porque no âmbito local as pressões políticas são mais sentidas e estão mais próximas daqueles que não possuem a garantia de ser um servidor efetivo e revestido de autonomia funcional. Isso, porque o profissional da advocacia pública, em seu exercício profissional, compromete-se com o interesse público, com a lei e com a preservação do Estado Democrático de Direito (Andrade, 2023, p. 167).

Retomando, de maneira expressa, a análise preliminar pelo Presidente da Casa Legislativa não se encontra na Constituição, na Lei do Impeachment e no Decreto-lei 201/67. Em uma interpretação literal, caberia a ele receber a peça acusatória e enviar para o Plenário. Tecendo comentários sobre o impeachment na esfera federal, Luiz Fernando Bandeira de Mello preconiza que:

A previsão legal, no entanto, é inviável. Dado o considerável número de petições de impeachment anualmente apresentadas perante a Câmara dos Deputados contra qualquer

dos mandatários recentes, essa Casa legislativa não faria outra coisa senão analisar requerimentos de impedimento do presidente da República.

[...]

De fato, a permissividade do texto legal para com todo e qualquer cidadão que deseje ver impedido o presidente da República acabou levando a que o presidente da Câmara exercesse esse primeiro filtro de admissibilidade sobre os pedidos de impeachment, com a tolerância do STF, que, depois de instado por alguns missivistas inconformados com o fato de não serem analisadas em plenário suas petições, recorriam à Corte Suprema para que ela obrigasse o presidente da Câmara a admitir suas denúncias. Daí surgiu a jurisprudência do STF admitindo esse controle preliminar monocrático, fundado tão somente em dispositivo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) (2024, p. 140-141).

O mesmo autor traz que a primeira decisão do STF pela legitimidade da prerrogativa do Presidente da Câmara dos Deputados de arquivar monocraticamente um pedido de impeachment ocorreu no MS no 20.941/DF, de 1989. Desde então, a Suprema Corte tem assim se posicionado: MS n.º 26.062/DF, 30.672/DF e 32.930/MT.

Se mostra acertada o reconhecimento de que o Presidente da Casa Legislativa possui a competência para o exercício de um juízo preambular acerca da admissibilidade da denúncia, podendo rejeitá-la quando fique evidente ser a acusação abusiva, leviana, inepta, formal ou substancialmente. Assim como o Juiz tem o poder de negar uma acusação ou petição inicial, o Presidente da Câmara também deve ter essa prerrogativa. Ele não é um mero despachador, e sim uma autoridade que se submete à Constituição, às leis em vigência e ao Regimento Interno do Parlamento. Portanto, cabe a ele analisar a presença dos requisitos essenciais da denúncia, sem os quais, o arquivamento é a medida a ser tomada. Até porque cuida-se de abrir um processo de imensa gravidade, um processo cuja simples abertura, por si só, significa uma crise (MS, 32.930/MT), seja em qual for a esfera federativa.

Esta análise prévia pela Presidência foi incorporada no PL n.º 1.388/2023, em seu artigo 29, dispondo que a denúncia será apreciada preliminarmente pelo Presidente da Casa Legislativa competente no prazo de até 30 (trinta) dias úteis, podendo a decisão, necessariamente motivada, determinar arquivamento liminar da denúncia, por não preencher os requisitos jurídico-formais.

O estabelecimento de um prazo para o desempenho deste papel também é um avanço, porque o Supremo Tribunal Federal possui o entendimento de que, na ausência de previsão constitucional ou legal específica para tanto, invocar o uso de prazos da legislação administrativa é descabido, uma vez que o procedimento em discussão é eminentemente constitucional, de teor político e subordinado à discricionariedade dos agentes autorizados pela Carta da República (MS 37.083 AgR).

A apreciação por parte do Presidente, aliás, deixa de ser uma discricionária: ele deve analisar a denúncia. E para tanto, conta com um prazo razoável, que o permite angariar manifestação do órgão jurídico para muni-lo de razões de decidir, especialmente quando determinar o arquivamento, visto que o texto legal pretendido diz que esta decisão é necessariamente motivada.

Esta é a razão pela qual defende-se a inclusão do impeachment municipal naquele projeto de lei. Isso não só sistematizaria a matéria, mas traria para o Município uma regulamentação melhor e constitucionalmente mais adequada do que aquela estabelecida pelo Decreto-lei 201/67.

#### 6.4 RECEBIMENTO DA DENÚNCIA

Dispõe do inciso II, do artigo 5º, do Decreto-lei 201/67, que o Presidente, de posse da denúncia, deve determinar a leitura da peça acusatória e consultar o Plenário sobre seu recebimento na primeira sessão.

Mais uma vez o procedimento da maneira como colocado traz tumulto para o Poder Legislativo, dificultando os trabalhos. Não há razão de ser a obrigatoriedade da leitura na sessão imediatamente posterior ao protocolo da denúncia que não a desnecessária urgência em uma análise que, apesar de política, deve estar delimitada pelo Direito e ser criteriosa, por força dos princípios republicanos.

Primeiro, porque a expressão “primeira sessão” denota que em uma sessão ordinária ou extraordinária do Parlamento, em que deveria se debruçar nas proposituras que constam na pauta, serão submetidos a deliberarem sobre uma matéria que sequer tiveram tempo hábil para o estudo. Imagina-se que a denúncia foi protocolada na Câmara em uma sexta-feira à tarde e a próxima sessão acontece na segunda-feira. É incabível pensar que os parlamentares seriam capazes de analisar um assunto de tamanha gravidade em tão pouco tempo.

Em segundo, porque o Decreto-lei, de forma reiterada, destoou da lei do impeachment que já existia quando da sua elaboração, que se atentou ao fato de não permitir que a votação pelo recebimento da denúncia fosse feita apressadamente, sem uma análise detida por parte da Casa Legislativa. Na lei 1079/50, embora a leitura da denúncia se dê no “expediente da sessão seguinte”, o Plenário em nada delibera sobre ela. Em lugar disso, é eleita uma comissão especial

composta por todos os partidos, respeitando a proporcionalidade, que terá dez dias para emitir parecer sobre a peça acusatória sobre se ela deve ser ou não recebida, e, dentro desse período, este colegiado tem competência para proceder às diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia.

Aqui sim há um tempo minimamente hábil para que os Parlamentares analisem a acusação e exerçam a cognição da admissibilidade. Bem diferente de terem que realizar essa tarefa na mesma sessão em que é lida a denúncia, sendo de certa forma surpreendidos, uma vez que estariam tendo contato com a acusação pela primeira vez e, em poucos minutos, votar pelo seu recebimento. É desarrazoado e atenta contra a seriedade a ser dada em um procedimento de tutela coletiva tão caro à democracia.

A ideia, portanto, é que o Presidente da Casa faça uma análise sumária dos requisitos legais, inclusive da presença da justa causa. Após isso, a cognição exauriente será exercida pela Comissão Especial, externada através do parecer. Só então é que o Plenário deliberaria sobre o recebimento da denúncia. Conforme se verá, mesmo que o Município não tenha um sistema bicameral, a melhoria do procedimento de cassação não só é possível, mas necessária.

## 6.5 COMISSÃO PROCESSANTE

Por não haver essa cautela no Decreto-lei 201/67, seus dispositivos determinam que, uma vez recebida a denúncia pelo Plenário, será estabelecida a Comissão Processante, que tem o papel de conduzir o processo. Sua composição será de três Vereadores entre os desimpedidos e se dará por sorteio. Mas a norma precisa ser lida à luz da Constituição Federal de 1988. Isso, porque, pela sua redação, é possível que se extraia, equivocadamente, que o sorteio da Comissão acontece dentre os desimpedidos e só. A Comissão Processante é espécie do gênero Comissões Temporárias. Assim, nos termos do art. 58, §1º, da Lei Maior, deve haver a observância da proporcionalidade partidária, o que seria complexo de se alcançar através do sorteio.

Sua função pode ser dividida em duas fases. A primeira é elaborar parecer opinando pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia, não sem antes notificar o denunciado para apresentar defesa prévia e arrolar testemunha. Curiosamente, caso a Comissão entender pelo arquivamento, deve-se submeter sua conclusão ao Plenário.

Muito mais prática seria a não existência daquela primeira deliberação do Plenário quanto ao recebimento, e que este só viesse a decidir após o posicionamento da Comissão.

Se a Comissão opinar pelo prosseguimento, dar-se-á início da instrução, com os atos, diligências e audiências que se fizerem necessários para o depoimento do acusado e a oitiva das testemunhas.

Na segunda fase a Comissão Processante também deve garantir o contraditório através de razões escritas para posteriormente emitir o parecer final, posicionando-se pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia, solicitando ao Presidente da Câmara a convocação da sessão de julgamento. Diferentemente do que ocorreu com o recebimento, a sessão para julgamento será feita exclusivamente para isso, havendo similaridade com o previsto na lei do impeachment neste ponto.

Uma ressalva é indispensável quanto ao exercício da competência da Comissão Processante. Embora constituída por Parlamentares e sabendo-se que o julgamento de cassação possui alto teor político-ideológico, é preciso que a Comissão Processante entenda e respeite seu papel. Partindo do pressuposto que se está diante de um procedimento de natureza penal, aquele colegiado deve revestir-se do no sistema acusatório: onde cada um exerce uma função específica (acusação, defesa e julgamento), zelando para que a iniciativa probatória seja das partes e buscando manter-se como um terceiro imparcial, alheio a labor de investigação e passivo no que se refere à coleta da prova, tanto de imputação como de descargo (Lopes Júnior, 2020). Significa dizer que a produção probatória é de incumbência das partes, descabendo à Comissão substituir-se a elas no intuito de buscar a comprovação de fatos que, apesar de articulados, não tenham sido demonstrados pelos interessados. A Comissão Processante precisa diligenciar no sentido de que o viés político que todo processo dentro de uma Casa de Leis possui não pode fundamentar uma atuação em que se denote suspeição ou impedimento por parte dos julgadores.

De todo modo, a simplificação no processo efetuada pelo Decreto-lei 201/67 resultou em uma ausência de regulamentação que deve ser observado pelo legislador quando da sistematização a ser proposta.

## 6.6 PRAZO

Aliás, no afã de tornar o procedimento mais célere, conferiu o prazo de noventa dias para seu término, nos termos do inciso VII, do artigo 5º, do Decreto-lei 201/67. Trata-se de prazo decadencial, aplicando-se o artigo 207 do Código Civil, no sentido de que inexistente a prorrogação,

interrupção e suspensão do prazo, sendo contado a partir da notificação do acusado (STJ, RMS 45955/MG).

Nota-se que que o legislador usou linguagem que não deixa dúvida quanto ao prazo de apuração, utilizando o comando de que o procedimento "deverá estar concluído dentro em noventa dias" (STJ, REsp 893931/SP).

Assim, transcorrido esse prazo sem que haja o julgamento, o processo de impeachment será arquivado automaticamente, independentemente de deliberação do Plenário, sem prejuízo de nova denúncia (Castro, 2002, p. 243).

Trata-se de prazo exíguo, de maneira que, em um momento de crise institucional, o procedimento seja feito às pressas, o que vai de encontro ao cuidado que se deve ter no impeachment, por tudo o que nele está envolvido. Um processo célere é desejável, em qualquer procedimento, mas celeridade não se confunde com rapidez a qualquer custo.

A definição de um prazo atende ao direito que todo acusado tem de ser processado e julgado em um tempo razoável e preestabelecido. Em um Estado Democrático de Direito não se aceita a protelação indefinida do processo acusatório (Lima Filho, 2012, p. 423-424). Mas daí estipular um prazo insuficiente para o desenrolar do processo não se mostra alinhado à Constituição Federal. A duração deve ser razoável, tanto para resguardar os direitos do acusado como àqueles pertencentes à coletividade. Pelo fato de se estar diante de um prazo decadencial, que encerra o procedimento quando do seu cumprimento, a atenção deve ser maior nesse ponto.

## 6.7 (IM)POSSIBILIDADE DO AFASTAMENTO PROVISÓRIO

O afastamento do Prefeito, quando do recebimento da denúncia pela Casa Legislativa, não foi abarcado pela redação do Decreto-lei 201/67, diferentemente do que ocorre na Lei 1.079/50. Neste diploma legal, quando do recebimento da denúncia ou procedência da acusação, o Presidente será suspenso do exercício das funções até sentença final (art. 22, §5º). O mesmo ocorre com o Governador (art. 77).

Não há razão justificável para que o Decreto-lei não tenha adotada esse mesmo modelo. Trata-se de medida que resguarda a lisura do processo e garante segurança jurídica àqueles que estão inseridos nele.

Defendendo a não previsão do afastamento provisório no Decreto-lei 201/67, Tito Costa (2015, p. 54) afirma que o impeachment objetiva o afastamento provisório da autoridade política pelo órgão correspondente a fim de que, preservados os cargos e as funções políticas que lhe são inerentes, possa responder criminalmente perante o Judiciário. Assim, o instituto teria desaparecido da esfera municipal com o advento do Decreto-lei, de maneira que a competência do Parlamento local recai somente sobre a cassação do mandato, o que não inclui a capacidade de deliberar por retirar provisoriamente do cargo político o acusado.

A discussão sobre a nomenclatura, se impeachment ou cassação, no âmbito municipal, é inócua. A ideia de impeachment não contém somente a possibilidade do afastamento provisório, mas tem como alvo final extirpar do poder o mau gestor. Confundir isso com a responsabilização dos agentes políticos pelos crimes comuns perante o Judiciário é inadequado.

Por outro lado, há posição doutrinária no sentido de que, mesmo diante da ausência de previsão legal, a Câmara Municipal estaria autorizada a afastar o Prefeito após o recebimento da denúncia, quando esta medida for necessária ao regular desenvolvimento do processo. O fundamento para o entendimento estaria no princípio da simetria das normas constitucionais, porque a Constituição Federal autoriza o afastamento do Presidente, quando admitida a acusação pelo Senado (Rigolo, 2017, p. 63).

Embora este posicionamento homenageie a simetria e, por consequência, traga certa sistematização do assunto, não há como corroborar com a aplicação do afastamento provisório sem a previsão legal para tanto. É que se trata da aplicação de uma penalidade, ainda que contenha um caráter de transitoriedade. Portanto, a tipicidade é obrigatória nesse sentido. Para sistematizar a matéria e conferir simetria ao procedimento de impeachment, faz-se imprescindível a intervenção do Congresso Nacional, realizando esta tarefa através de lei. Até porque, é desarrazoado permitir que o detentor do voto popular seja afastado do Poder com base em interpretação ampliativa, fundamentando-se na simetria.

Enquanto o Decreto-lei 201/67 permanecer com a redação atual e vigorar no ordenamento jurídico brasileiro, não há que se falar em afastamento provisório por falta de previsão legal.

O Supremo Tribunal Federal possui esse entendimento. No voto do Min. Alexandre de Moraes, julgando a Reclamação nº 29796, consignou que a Súmula Vinculante 46 foi aprovada mediante a conversão da antiga Súmula 722, que estabelecia o mesmo enunciado, porém sem

caráter vinculante. Segundo o Ministro, a necessidade de edição da Súmula 722 surgiu em virtude de alguns julgados que passaram a admitir a aplicação do princípio da simetria em relação a normas processuais para responsabilização de Prefeitos Municipais por crime de responsabilidade, em especial a possibilidade de afastamento provisório, mesmo sem expressa previsão do Decreto lei 201/67. Ora, se há obrigatoriedade de o processo de cassação do Prefeito seguir o rito daquela norma e se ela não prevê o afastamento liminar do prefeito denunciado, logo a medida não está autorizada.

Percebe-se, então, que a ausência desse expediente no Decreto-lei é uma lacuna que contém um grau de gravidade e traz urgência para a alteração legislativa. Não faz qualquer sentido que o Prefeito, agora como acusado, uma vez que a denúncia foi recebida, permaneça em seu cargo podendo continuar na prática delitiva ou até mesmo exercer pressões políticas sobre o Parlamento. A falta do afastamento provisório abre brecha para uma coalisão odiosa e indesejável. Oportuniza a corrupção e afasta a segurança jurídica que o processo de impeachment deveria ter.

Neste particular, o cenário atual não se presta ao papel de proteger os direitos coletivos adequadamente. A não incidência do afastamento provisório do Prefeito que figura como acusado em um processo de impeachment coloca em risco o próprio mecanismo de proteção.

## 7 PROPOSTA DE SOLUÇÃO

### 7.1 A SISTEMATIZAÇÃO DO IMPEACHMENT

Estabelecidas as principais críticas ao Decreto-lei 201/67, passa-se a apresentar a sistematização do impeachment como hipótese para o problema posto. Antes disso, é importante delimitar o que não se defende aqui.

Não é a pretensão da pesquisa apresentar uma melhoria no Decreto-lei 201/67 através de uma profunda alteração legislativa, com a modernização dos seus dispositivos etc. Também não é o objetivo incentivar o legislador a criar uma lei esparsa para disciplinar o impeachment no âmbito municipal. Conforme já alegado, essas duas alternativas, conquanto melhorariam a situação atual, não trariam a solução adequada em relação à sistematização e padronização das condutas e procedimentos de afastamento e cassação do mandato.

Concentrar a regulamentação do impeachment em todas as esferas da federação em apenas um diploma legal conferiria maior clareza e transparência ao fenômeno jurídico, proporcionando maior consciência e controle social de sua utilização. Além disso, revestiria a norma com caráter de microssistema de tutela coletiva no âmbito do Poder Legislativo, visto que, como também já sustentado, os direitos protegidos pelo processo de impeachment são essencialmente de natureza coletiva, com destaque para a democracia e a cidadania.

Inexiste motivo plausível para disciplinar o impeachment municipal em uma norma separada, enquanto o processo no âmbito estadual e federal, que são tratados em uma mesma lei, estão prestes a ter reforma profunda e continuarem a constar em um mesmo diploma legal de maneira sistematizada.

De maneira concreta, este capítulo se propõe a trazer os fundamentos para a proposta legislativa elaborada no anexo, a fim de que o impeachment municipal passe a ser objeto do Projeto de Lei nº 1388 de 2023, de autoria do Presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco. Este projeto tem como objetivo principal revogar a Lei Federal nº 1079/59 e disciplinar os crimes de responsabilidade e o respectivo processo e julgamento de impeachment na esfera federal e estadual. Tem-se, então, excelente oportunidade para que o Município também seja contemplado aqui, conferindo a ele o tratamento devido como ente federativo.

As diferenças patentes entre as unidades da Federação, porque naturalmente possuem muitas particularidades, podem ser superadas com a técnica legislativa, estabelecendo as

adequações. O processo de impeachment não será o mesmo no Congresso Nacional e na Câmara Municipal. Aquele é bicameral, esta é unicameral; o número de parlamentares é bastante distinto, a estrutura é diferente, seja de material quanto de pessoal; mas os direitos coletivos protegidos são os mesmos e é preciso garanti-los em qualquer esfera.

Outro ponto que reforça o argumento da necessidade de concentrar a disciplina do impeachment em apenas uma lei: o combate à inflação legislativa. Juary C. Silva, ainda em 1968, já fazia considerações sobre o fenômeno. Segundo o autor, a expressão “infração legislativa” foi cunhada por Francesco Carnelutti, que também denominava a produção excessiva de leis como hipertrofia legislativa. Ele traz outras referências que conferiram nomenclaturas diferentes ao mesmo fenômeno: Biondi utilizou o vocábulo “elefantíase legislativa”, Bielsa, o “curandeirismo legislativo”, que foi reverberado por Nelson Hungria, para quem curandeiro legislativo é aquele que, sendo desconhecedor do Direito, faz leis em grande número de modo caótico, errôneo e prejudicial à própria sociedade (Silva, 1968, p. 77).

Nas palavras de Carnelutti, a inflação legislativa parece decorrer de um certo fascínio que a sociedade moderna tem pelas leis, não percebendo que à medida que cresce o número das leis jurídicas, diminui a possibilidade de sua formação cuidadosa e equilibrada (2003, p. 9-10).

O Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) publicou, em outubro de 2022, um estudo sobre a quantidade de normas editadas no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até aquele ano. O número total foi de 7.129.074 (sete milhões, cento e vinte e nove mil e setenta e quatro) normas. No âmbito federal, foram editadas 181.642. Os Estados editaram 2.072.145. Já os Municípios são responsáveis pela edição de 4.875.287 normas (Amaral *et al.*, 2022).

Diante desse cenário, pondera-se que o número exacerbado de normas existentes não tem sua gênese exclusivamente na atividade do Poder Legislativo. A responsabilidade para a situação deve ser compartilhada entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo. Em relação a este último, certamente há uma parcela maior da responsabilidade. Isso, porque tornou-se prática comum que a produção legislativa se torne elemento importante nas administrações. Os Chefes do Poder Executivo, além de apresentar projetos, produzem normas através de decretos ou medidas provisórias. Estas normas assumem verdadeira função simbólica, nas quais o caráter político-ideológico prevalece em relação ao normativo-jurídico, tornando-se difícil precisar aquelas que de fato vigoram no Brasil (Souza, 2012, p. 43).

O emaranhado de normas é prejudicial à própria democracia. A falsa ideia de que os problemas sociais, por exemplo, são resolvidos por leis apenas acrescentam dificuldade para que o cidadão, de fato, tenha ciência de seus direitos. Ora, se nem mesmo a comunidade jurídica consegue se achar no labirinto de normas, quanto mais as pessoas que sequer frequentaram a universidade.

Sobre isso, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 35-36) traz a seguinte reflexão:

Essa mudança incessante das leis “repercute sobre todas as relações sociais e afeta todas as existências individuais. Ela as afeta tanto mais quanto nelas se põe mais arrojo, quanto a elas mais se dá ambição, quanto se pensa fazê-las mais livremente. O cidadão, aí, já não está protegido por um direito certo, pois a Justiça segue as leis cambiantes. Não mais está ele garantido contra os governantes cuja audácia lhes permite legislar segundo seu capricho. As desvantagens ou vantagens que uma lei nova pode produzir ou trazer são tais que o cidadão aprende a tudo temer ou a tudo esperar de uma alteração legislativa.

Com isso, o mundo jurídico se torna uma Babel. A multidão de leis afoga o jurista, esmaga o advogado, estonteia o cidadão, desnorteia o juiz. A fronteira entre o lícito e o ilícito fica incerta. A segurança das relações sociais, principal mérito do direito escrito, se evapora.

Os males da inundação de leis não ficam aí, porém. Dizem os economistas que a escassez é a mão do valor. Em face da experiência atual, o jurista tem de reconhecer que a abundância de leis não é riqueza. Quanto maior o número de leis que se editam, menor o respeito que cada qual inspira. Como reverenciar a lei se esta não despreza o ridículo? Como cultuá-la se passe breve qual um meteoro? Daí o *bonus pater familias* ignorá-la, o jurista ironizá-la, o magistrado esquecê-la.

[...]

Ora, a transitoriedade e a desvalorização da lei são extremamente daninhas para a vida social. É Burdeau quem sublinha: “A lei não tem apenas significação jurídica, tem outrossim um valor social: é um elemento de ordem e de certeza nas relações da vida de todos os dias. Independente das aspirações sociais e da inumana generosidade ideais, ela é o ponto firme, um pouco morno talvez, mas indispensável à estabilidade das instituições”.

A crise da legitimidade e eficácia da lei é preocupante, porque é este o instrumento para regular as relações interpessoais e limitar o poder. Sem ela, não há como existir um Estado de Direito. Sem este, inexistem democracia, e sem democracia não se tem cidadania, não fazendo qualquer sentido as tutelar. A lei é instrumento essencial para aquilo que José Casalta Nabais denominou de “estatuto constitucional da pessoa” (2007, p. 222). Recuperar a produção de normas de maneira razoável é papel do Parlamento. É o Poder Legislativo quem deve se levantar para garantir um ordenamento jurídico adequado. Nele é que as leis serão maturadas por meio dos debates políticos, mas principalmente pela inclusão da academia nessa tarefa.

Isso, porque a edição de leis gerais exige aprofundamento teórico, pragmático e epistemológico, com consultas exaustivas não apenas à comunidade jurídica, senão à ambiência acadêmica e, principalmente, à sociedade civil organizada (Martins; Ferreira; Rassi, 2020, p. RB.2-7).

Nesse sentido, andou bem o Senado Federal ao convocar juristas e com eles formar uma comissão para desenvolverem uma nova lei do impeachment, realizando diversas audiências públicas para discutir a matéria com a sociedade. Melhor seria se o Município fosse incluído, mas como se trata de projeto, ainda está no processo de melhoria constante, o que só aumenta as chances da elaboração de uma norma que tenha aplicabilidade no mundo real e que não terá a transitoriedade como uma de suas características.

## 7.2 A PREVALÊNCIA DOS VALORES CONSTITUCIONAIS NA ELABORAÇÃO LEGISLATIVA

Já foi sustentado que a cassação do Prefeito é um instrumento extrajudicial de tutela coletiva, por força da característica dos bens jurídicos protegidos. A lei que regulamenta a matéria deve fazer parte do microssistema de proteção dos direitos coletivos, sendo aplicada, interpretada e integrada por todo ele. Mas não só por ele. Há que se compreender a integração com outros microssistemas. Partindo-se da ideia de que o impeachment, entendido como o julgamento realizado pelo Poder Legislativo nos crimes de responsabilidade, tem contornos penais, o microssistema criminal também lança luz na matéria. Por exemplo: mesmo que o procedimento tenha uma roupagem política, o papel da Comissão Processante deve ser pautado no sistema acusatório, em que as funções de acusar, defender e julgar são exercidas por diferentes personagens. É dizer: o caráter eminentemente político do julgamento não pode ser fundamento para que a Comissão se porte de maneira inquisitorial, confundindo-se no papel de acusador e julgador. A rigor, um comportamento assim eivaria de nulidade do procedimento.

Não se pode perder de vista que a atividade legiferante deve favorecer a concretização dos valores constitucionais. É a Constituição Federal que servirá como pedra fundamental e angular. É a partir dela que deverá ser verificado se a solução produzida é legítima ou não.

É por esse motivo que a hipótese defendida aqui é a revogação dos artigos que tratam do impeachment municipal no Decreto-lei 201/67 e a inclusão da matéria no Projeto de Lei

1388/2023. Isso, porque apenas uma leitura do Decreto-lei à luz da Constituição Federal e dos direitos coletivos fundamentais não se faz suficiente. A incompatibilidade da norma ultrapassa qualquer tentativa de interpretação conforme, de maneira que não se verifica melhor saída, que não a retirada da regulamentação da matéria como está do ordenamento jurídico e sua inclusão em uma nova lei, agora observando os ditames constitucionais, sem os quais, repita-se, não há diálogo.

A partir dos próximos tópicos serão apresentados os itens que deverão compor as sugestões de emendas no projeto de lei, apontando a fonte de inspiração para cada uma delas com o intuito de sistematizar a matéria e proporcionar-lhe maior segurança jurídica e controle social, o que significa resguardar a democracia e fortalecer a cidadania.

### 7.3 TIPOLOGIA

Um dado precisa ser citado de forma preliminar. É que a necessidade de revogação do Decreto-lei 201/67 não nasceu durante esta pesquisa, nem foi algo defendido recentemente. Está disponível no Arquivo Nacional o processo 346/1980, que tramitou no Ministério da Justiça, especificamente na antiga divisão de análise de técnica legislativa, cujo objetivo era encaminhar um relatório produzido pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, ao então Ministro Ibrahim Abi-Ackel, contendo as sugestões e conclusões sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores em um encontro promovido por aquele Instituto. O evento se realizou no período de 14 a 16 de abril de 1980, comparecendo delegações de todos os estados, com exceção de Piauí e Alagoas, totalizando duzentos e sessenta participantes entre Prefeitos, Vereadores, Procuradores e Assessores. As conclusões e sugestões apresentadas foram aprovadas por unanimidade naquela oportunidade. Disso resultou um anteprojeto de autoria do IBAM feito a pedido do Ministro da Justiça, que dispunha sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores e revogava o Decreto-lei 201/67, a Lei 5.659/71 e a Lei nº 6.793/80.

Mudanças significativas são identificadas na proposta: o abandono da expressão “crime de responsabilidade”, passando a utilizar “crimes comuns”, para aqueles em que o Prefeito estaria sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores, sem trazer um rol de condutas, papel desempenhado pelo Código Penal ou leis penais esparsas. Já quanto às infrações político-administrativa, estas sim crimes de responsabilidade, são chamadas no anteprojeto de crimes funcionais. Mesmo que esta última

nomenclatura não guarde harmonia com o texto constitucional atual, fato é que a confusão com os nomes estaria superada apenas com essa mudança. Outra inovação importante foi a inserção do Vice-prefeito como autoridade sujeito ao processo de cassação, mesmo que não estivesse em substituição ao Prefeito. Houve também significativa melhora na tipologia dos então chamados crimes funcionais (mas, leia-se, crimes de responsabilidade), com descrição de condutas mais precisas e detalhadas, diminuindo o espaço para subjetivismo, o mesmo acontecendo com o aspecto processual, que foi melhor delimitado, em que pese continuar inexistindo a possibilidade do juízo e admissibilidade pelo Presidente da Câmara, o prazo permanecer de 90 dias para a conclusão do procedimento, dentro outros pontos que foram meras repetições do Decreto-lei 201/67.

De toda forma, conquanto o anteprojeto do IBAM não tenha observado a necessária sistematização do tema, uma vez que não buscou a simetria com o impeachment na esfera federal e estadual, tão pouco a concentração do instituto em um mesmo diploma legal, já se propunha a resolver alguns entraves presentes em relação à matéria até hoje, visto que o anteprojeto sequer foi apresentado ao Congresso, restando arquivado.

Dito isso e antes de tratar especificamente da tipologia, é necessário estabelecer uma premissa: a superação da dicotomia “crime de responsabilidade e infrações político-administrativas”, de maneira que, como já defendido aqui, adotar-se-á a divisão feita pela Constituição Federal: crimes comuns e crimes de responsabilidade. É nessa toada que o PL, acertadamente, foi elaborado pela Comissão de juristas. As condutas a serem examinadas aqui, portanto, são crimes de responsabilidade, que, embora tenham elementos penais, têm natureza de infrações políticas, e quando cometidas pelo Prefeito, o Vice-prefeito e pelo secretariado, o julgamento é de competência exclusiva do Parlamento.

O documento elaborado pelo IBAM, mencionado anteriormente, tem sua utilidade neste ponto, em que pese a maioria das condutas lá descritas já estejam previstas no PL 1388/2023. Desse modo, partindo-se da ideia de que o impeachment municipal deve ser incorporado neste projeto, há que se aproveitar os crimes de responsabilidade nele definidos, sem deixar de acrescentar outras condutas mais enveredadas à realidade municipal.

Assim, acrescentar-se-ia os agentes políticos municipais ao artigo 19 do Projeto, a fim de que constituiria crimes de responsabilidade dos Prefeitos, Vice-prefeitos, Secretários e Diretores máximos das Autarquias Municipais as condutas definidas como crimes de responsabilidade para

o Presidente da República, Vice-Presidente da República ou para os Ministros de Estado, previstas, respectivamente, nos Capítulos I e II do Título II.

O objetivo deste tópico, então, é realizar a análise de condutas que não se enquadrem naquelas presentes no Projeto, notadamente as que tenham cunho local, ligadas à administração que é realizada na esfera municipal e levando em conta as peculiaridades deste ente federativo.

### 7.3.1 As condutas trazidas pelo IBAM

Para iniciar esta tarefa, passa-se a considerar as condutas aventadas pelo IBAM que não estejam abarcadas no PL 1388/2023.

A primeira delas diz respeito à alienação dos bens públicos. Nos termos da Lei nº 14.133/2021, o novo Estatuto das Licitações, a alienação de bens da Administração Pública deve estar subordinada à existência de interesse público devidamente justificado e ser precedida de avaliação (art. 76). Se o bem for imóvel, são necessárias a autorização legislativa e a adoção da modalidade licitatória leilão. Para bens móveis, não há a autorização legislativa.

Sendo uma das funções precípua dos agentes do Poder Executivo zelar pelo bem público, é razoável que possam sofrer impeachment por aliená-los, desrespeitando os requisitos legais.

A segunda conduta colacionada pelo IBAM, que se configura como crime de responsabilidade, é a aquisição de bens ou serviços sem licitação nos casos exigidos por lei. Ainda que este comportamento seja crime comum, previsto no artigo 337-E do Código Penal, as instâncias são completamente independentes. Um gestor que deixa de utilizar o mecanismo criado para a Administração obter a melhor proposta é, em última análise, um mau gestor, devendo estar sujeito ao impeachment por este fato.

### 7.3.2 Condutas em matéria ambiental e urbanístico

Consignadas as contribuições do IBAM para a pesquisa, passa-se a apresentar outras situações que possuem um grau de importância no município, possuindo natureza de direitos coletivos e que devem ser protegidas também pelo mecanismo do impeachment.

As condutas a seguir elencadas têm ligação com as matérias ambiental e urbanística, inseridas com destaque na agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, tão cara aos municípios e, por vezes, negligenciadas pelos administradores.

A proteção ambiental, com o advento da Constituição Federal de 1988, ganhou guarida constitucional de destaque. Além de estar entre as competências administrativas comuns dos entes federativos, possui capítulo próprio, que começa com o artigo 225, no qual fica consignado o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito e como um dever do Poder Público e da sociedade. Destaca-se, portanto, a dupla funcionalidade da proteção ambiental pelo ordenamento jurídico, que, nas palavras de Sarlet e Fensterseifer (2010, p. 14), toma a forma simultaneamente de um objetivo e tarefa estatal e de um direito (dever) fundamental do indivíduo e da coletividade.

Quanto à matéria urbanística, há que se levar em conta que a política urbana no Brasil está intimamente ligada à estrutura legal definida pela Constituição da República, que considera os interesses locais e, por isso, refere-se às competências e responsabilidades dos Municípios. Embora o avanço da política urbana envolva todas as esferas do governo, é na esfera local que se encontra uma competência que requer uma análise distinta das demais (Guerreiro Filho, 2023, p. RB-1.7).

Em consequência disso, as leis urbanísticas são peculiares em cada Município, com classificações próprias e, em regra, confusão de conceitos, o que acaba tornando o entendimento deste emaranhado de normas o papel de poucos especialistas, não sendo possível, por vezes, saber da efetiva vigência destas leis. O resultado é uma burocracia excessiva para aprovação de projetos, sem qualquer segurança jurídica, uma vez que os órgãos municipais atuam de forma isolada, afetando os índices urbanísticos por não haver real proveito dos estudos de impacto, por exemplo. A participação popular não é eficiente, seja pelo desinteresse da sociedade em discutir temas da cidade, seja pelos métodos utilizados pelo Poder Público para tanto. E quando esta é ouvida, suas colocações não têm qualquer valor jurídico e pouco, ou quase nunca, são levadas em consideração para a tomada de decisão (Pinto, 2014).

Percebe-se que, neste cenário, os agentes políticos municipais possuem lugar de destaque. Seja no estabelecimento de diretrizes, na elaboração das normas, na garantia da participação popular efetiva ou na fiscalização, as autoridades estão envolvidas e possuem responsabilidade nessas tarefas. Dessa forma, a inaplicabilidade desses direitos pode ser dirimida com a possibilidade do impeachment, porque o administrador que não se ocupa de saneamento básico, sustentabilidade, acesso à água potável etc., mostra-se, no mínimo, eivado de malversação.

Nesse sentido, a concretização de leis como o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e do Plano Diretor nos Municípios em que existir, ganham contornos de maior envergadura no campo das obrigações, de maneira que a autorização, ou a concessão de licenças em desacordo com essas normas, deve figurar como uma conduta caracterizadora de crime de responsabilidade, possibilitando o impeachment do Prefeito e do Secretário da respectiva pasta. A garantia de cidades sustentáveis, gestão democrática e planejamento no desenvolvimento das cidades têm natureza de direito coletivo fundamental. A título de exemplo, em que pese a Constituição Federal não estabelecer um montante mínimo para aumentar os níveis quantitativos e qualitativos do saneamento básico e do acesso à água potável, tal como faz com saúde e educação, há que se levar em conta que a garantia desses direitos fundamentais não pode ser encarada como mera discricionariedade do Administrador. Sujeitar os agentes políticos municipais ao impeachment nestes casos é dizer que uma boa gestão deve ter estes assuntos como prioritários.

Em relação à importância do Estatuto da Cidade, trata-se do diploma legal que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, mas que veio apenas 13 anos mais tarde. O Projeto de Lei que lhe deu origem, PL nº 5.788/90, tramitou no Congresso Nacional por 11 anos, e, após algumas mudanças, tornou-se a Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001.

Segundo Fernando Guilherme Bruno Filho, o Estatuto da Cidade:

Cumpre um papel diferenciado no que tange à normatização da política urbana. Não apenas regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (expressão que consta em sua ementa), mas vai além, estabelecendo verdadeiramente os parâmetros de elaboração e implementação da política urbana. [...] Seu dimensionamento e estrutura são bastante sintéticos, considerando a extensão e complexidade da política cujas bases procura estabelecer (2015, p. 62).

É uma legislação que visa um rompimento do caos urbano e da histórica produção desordenada do espaço nas cidades brasileiras, em perspectiva de uma gradativa reforma urbana (Andrade, 2019, p. RB-5.1).

O plano diretor, além de constar no Estatuto da Cidade, também tem guarida constitucional. É o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, nos termos do §2º, artigo 182, da Constituição Federal.

Para José Afonso da Silva (2010, p. 138), trata-se de um plano geral e global, que tem como função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local. Ainda segundo o autor, o plano diretor possui objetivos geral e específicos. O geral recai na instrumentalização da estratégia para obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local. Já os objetivos específicos são aqueles traduzidos nas demandas da cidade: alargamento de via público, reurbanização, saneamento básico etc.

A observância e a concreção destas leis estão ligadas à verificação de uma boa ou má gestão e sua violação deve constituir crime de responsabilidade.

Não se ignora aqui os acontecimentos climáticos que escapam do controle das autoridades, tal como uma severa estiagem, que pode afetar níveis de reservatórios etc. Ao categorizar aquelas condutas como crimes de responsabilidade sujeitas ao impeachment, o que se quer evitar é que a má gestão agrave sobremaneira uma situação imposta por caso fortuito ou força maior.

Também se enquadraria aqui a omissão em relação aos desastres naturais. Exemplificando mais uma vez, a tragédia climática que devastou o estado do Rio Grande do Sul em 2024 contou com um volume de chuva sem precedentes na história, conforme noticiado pela imprensa<sup>3</sup>. Mas o que o Poder Público, notadamente os agentes políticos municipais, deixou de fazer e que contribuiu para tamanho desastre? É imprescindível, portanto, que haja a previsão de um crime de responsabilidade, possibilitando a subsunção da conduta, ainda que omissa, do Prefeito à hipótese de impeachment.

O que se pretende com isso é também estabelecer que a boa gestão é aquela que se atenta para a construção de uma cidade resiliente, termo utilizado no objetivo de desenvolvimento sustentável nº 11, da já mencionada agenda 2030 da ONU. A cidade resiliente pode ser conceituada como aquela que se prepara para adversidades atuais e futuras, de forma a limitar sua magnitude e gravidade. Assim, ocorrendo um infortúnio ambiental, esta cidade será capaz de responder com rapidez, de modo equitativo e eficiente (The World Bank Group, 2016, p. 6).

---

<sup>3</sup> Após mês de chuva registrar volumes superiores a mil milímetros, o RS tem previsão de dias secos em sequência. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/29/apos-mes-de-chuva-recorde-e-volumes-superiores-a-mil-milimetros-rs-tem-previsao-de-dias-secos-em-sequencia.ghtml>>. Acesso em: 20 jun. 2024.

A ONU, através do Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNDRR), elaborou um guia para os gestores públicos locais com uma ideia ainda mais ampla do que seria a cidade resiliente:

É um local onde os desastres são minimizados porque sua população vive em residências e comunidades com serviços e infraestrutura organizados e que obedecem a padrões de segurança e códigos de construção; sem ocupações irregulares construídas em planícies de inundação ou em encostas íngremes por falta de outras terras disponíveis. Possui um governo local competente, inclusivo e transparente que se preocupa com uma urbanização sustentável e investe os recursos necessários ao desenvolvimento de capacidades para gestão e organização municipal antes, durante e após um evento adverso ou ameaça natural. É onde as autoridades locais e a população compreendem os riscos que enfrentam e desenvolvem processos de informação local e compartilhada com base nos danos por desastres, ameaças e riscos, inclusive sobre quem está exposto e quem é vulnerável. É onde existe o empoderamento dos cidadãos para participação, decisão e planejamento de sua cidade em conjunto com as autoridades locais; e onde existe a valorização do conhecimento local e indígena, suas capacidades e recursos. Preocupa-se em antecipar e mitigar os impactos dos desastres, incorporando tecnologias de monitoramento, alerta e alarme para a proteção da infraestrutura, dos bens comunitários e individuais – incluindo suas residências e bens materiais –, do patrimônio cultural e ambiental, e do capital econômico. Está também apta a minimizar danos físicos e sociais decorrentes de eventos climáticos extremos, terremotos e outras ameaças naturais ou induzidas pela ação humana. É capaz de responder, implantar estratégias imediatas de reconstrução e reestabelecer rapidamente os serviços básicos para retomar suas atividades sociais, institucionais e econômicas após um evento adverso (ONU, 2012, p. 11).

Nesta definição estão abarcados a noção de governo local competente, que investe na estruturação de uma cidade capaz de, senão evitar, diminuir as consequências de tragédias ambientais. Nota-se, mais uma vez, um destaque aos atores políticos envolvidos, o que corrobora com a necessidade de se estabelecer que condutas que colaborem de alguma forma com as consequências destes desastres caracterizem crimes de responsabilidade, tal como a não observação do Plano Diretor, sujeitando estas autoridades ao processo de impeachment.

#### 7.4 PROCEDIMENTO

Feitos os apontamentos a respeito da tipologia que deve ser acrescentada ao PL 1388/2023, passa-se a apresentar as sugestões para a melhoria do procedimento do impeachment municipal.

No entanto, antes de adentrar propriamente nos itens do procedimento, faz-se necessário estabelecer o fundamento utilizado para tanto. Aqui, mais uma vez, parte-se do pressuposto,

lançado pelo Supremo Tribunal Federal, de que o processo de impeachment tem natureza penal, de maneira que o raciocínio e inspirações jurídicas para as soluções apresentadas são advindas daquele ramo do Direito, notadamente o processo penal.

O mesmo cuidado que se teve ao estabelecer as condutas que caracterizam crimes de responsabilidade também se faz presente neste tópico. E nem poderia ser diferente. A tutela dos direitos coletivos fundamentais envolvidos no impeachment não se pode dar ao arrepio das garantias ao agente político acusado. Não se pode esquecer que na pessoa desse acusado, especialmente se ele for o Prefeito, há o depósito de representatividade da maioria da população local, que o escolheu para governar a cidade, de forma que este só deve ser demovido da função ao restar comprovado o cometimento do crime de responsabilidade depois do pleno exercício da ampla defesa e do contraditório.

Significa dizer que os direitos coletivos em jogo neste processo só são efetivamente concretizados se ele ocorrer na mais perfeita lisura, observando os mandamentos constitucionais e zelando por um processo transparente, apesar de predominantemente político.

Essa parece ter sido a intenção do artigo 79 do PL 1388/2023 ao dispor que as normas do Código de Processo Penal e do Código de Processo Civil, bem como os regimentos internos dos tribunais e das casas legislativas, conforme o caso, aplicam-se, supletiva e subsidiariamente, aos processos por crime de responsabilidade.

Outra questão preliminar a ser tratada é que alguns pontos de melhoria do procedimento já foram abordados no capítulo anterior. Lá defendeu-se a previsão de admissibilidade prévia da denúncia pela Presidência da Casa Legislativa, o que é previsto no artigo 20, §1º do PL 1388/2023, segundo o qual, na fase de denúncia, os legitimados provocarão o órgão competente, que exercerá juízo preliminar de admissibilidade. Este mecanismo evitaria que denúncias manifestamente ineptas pudessem ocasionar o trancamento dos trabalhos no Parlamento, embora a tendência de várias denúncias inadequadas apenas com esse objetivo tende a ser aniquilada com o estabelecimento de um rol de legitimados ativos, como apresentado anteriormente.

Constatou-se também o perigo em não admitir o afastamento do agente político quando do recebimento da denúncia. Isso, porque, para que o processo de impeachment seja aberto, a denúncia será submetida a, pelo menos, três esferas de análise: a primeira do próprio legitimado, que certamente avaliará os aspectos fáticos e jurídicos existentes na pretensa peça acusatória; em segundo, pela Presidência da Câmara; e, em terceiro, pelo Plenário. Nota-se que não há como

alegar que a autoridade estaria sendo afastada sem a devida análise do caso. E permitir que o acusado permaneça no cargo é possibilitar que o potencial mau gestor continue a ferir os direitos protegidos pelo processo, o que se mostra um contrassenso, um anacronismo sem qualquer sentido.

Estabelecida as questões preliminares e as tratadas em tópicos anteriores, apresenta-se as demais soluções:

#### 7.4.1 Autoridades Municipais sujeitas ao impeachment

Passa-se a abordagem das autoridades municipais que deveriam estar sujeitas ao processo de impeachment, lembrando que o Decreto-lei 201/67 limita-se apenas à figura do Prefeito, não tratando do Vice-prefeito e dos Secretários.

A Lei 1.079/1950, atual lei do impeachment, já prevê um rol mais extenso de autoridades que lhe estão submetidas: o Presidente da República, Ministros de Estado, os governadores dos Estados e seus Secretários, isso no que diz respeito apenas ao impeachment, porque a referida norma também prevê a hipótese de crimes de responsabilidade cometidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República.

Por sua vez, o Projeto de Lei 1388/2023 amplia consideravelmente a lista. Pela propositura, estariam sujeitos ao impeachment o Presidente da República e o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado, os Comandantes das Forças Armadas, se houver conexão com os primeiros, os Ministros do Supremo Tribunal Federal; o Procurador-Geral da República; o Advogado-Geral da União; os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público; os Governadores e Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e os Secretários dos Estados e do Distrito Federal. Portanto, estes, ao cometerem crime de responsabilidade, poderiam sofrer o afastamento e a perda do cargo em julgamento realizado pelo Poder Legislativo. Além deles, podem cometer crime de responsabilidade os juízes e desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios; os juízes e membros dos Tribunais Militares e dos Tribunais Regionais Federais, Eleitorais e do Trabalho; os membros dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e os membros do Ministério Público da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios.

Ao incluir os Municípios no projeto, é necessário acrescentar, além do Prefeito, também o Vice-prefeito e os Secretários.

O Vice-prefeito deve se sujeitar à lei dos crimes de responsabilidade, porque é, naturalmente, o primeiro na ordem sucessória em caso de impedimento ou licença do Prefeito. E, além disso, é comum que as leis orgânicas prevejam funções administrativas para este cargo. Por se tratar de uma lei com pretensão sancionatória, é imprescindível que as pessoas que a ela se sujeitarão estejam previstas de maneira clara, uma vez que seria impossível a interpretação ampliativa.

Embora Nelson Nery Costa (2014) defenda que o Vice-prefeito é apenas um suplente, o posicionamento de Hely Lopes Meirelles (2024, p. 623), em que sustenta ser o Vice-prefeito apenas um mandato para a substituição do Prefeito e não propriamente um cargo eletivo, é relativizado pelo próprio autor ao apontar, por exemplo, que a Lei Orgânica do Rio de Janeiro (artigo 102) e a Constituição do Estado de São Paulo preveem atribuições específicas ao Vice-prefeito que transcendem a mera substituição do Chefe do Executivo, caracteriza-o como cargo eletivo. O mesmo ocorre com as Leis Orgânicas do Distrito Federal (artigo 92, parágrafo único), por exemplo. Somado a isso, há que se levar em conta que o vice-prefeito, ao tomar posse, pode ser destituído, recebe subsídio de um cargo e não de um mandato. Mais uma vez não há razão para a não aplicação da simetria em relação ao Vice-prefeito como nos cargos de Vice-Presidente e Vice-Governador.

Se o Vice-prefeito pode assumir a chefia do Executivo e desempenhar funções administrativas no Município, é razoável que a segunda maior autoridade local esteja no rol da norma.

O mesmo ocorre com o secretariado. Os Secretários compõem o alto escalão da Administração Pública municipal, tal como os Ministros na esfera federal. As secretarias são frutos de um fenômeno jurídico estudado pelo Direito Administrativo: a desconcentração. O resultado desse fenômeno é a criação de centros de competências – órgãos públicos –, dentro da mesma estrutura hierárquica, uma distribuição interna de atividades dentro de uma mesma pessoa jurídica (Oliveira, 2024, p. 68). Em que pese os órgãos públicos não serem dotados de capacidade jurídica ou contratual e estarem vinculados ao ente político pela hierarquia (Mello, 2024, p. 133), os secretários são revestidos de poderes administrativos para que possam exercer a gestão e execução de atividades relacionadas à respectiva pasta.

Na prática, as Secretarias recebem a incumbência de realizar licitações e constar, nominalmente, como contratante. Sob o ponto de vista técnico, a relação jurídica deveria ser estabelecida apenas com a pessoa jurídica respectiva. Tanto é assim que as eventuais discussões judiciais serão ajuizadas contra a pessoa jurídica da qual o órgão é parte integrante: contra o Município, no caso de a Secretaria figurar com parte na relação jurídica. Também não é raro que os secretários recebam por delegação a função de ordenadores de despesa, atestando a capacidade da secretaria de arcar com o futuro gasto, subscrevendo o contrato etc.

Neste cenário, não há dúvida de que os secretários também devem estar sujeitos ao processo de impeachment por cometer crimes de responsabilidade, sozinhos ou em concurso com o Chefe do Executivo.

Com a inclusão destas autoridades, passa a haver simetria e sistematização com a União e os Estados, que, como dito, mesmo antes do PL 1388/2023, já as sujeitavam ao processo de impeachment por crime de responsabilidade.

Outra reflexão de cunho prático recai sobre o comando das pessoas jurídicas de direito público que compõem a Administração Indireta, especialmente as autarquias municipais. O cargo de maior hierarquia nestas pessoas jurídicas é, em regra, exercido em comissão por livre nomeação. As nomenclaturas são as mais variadas: diretor-presidente, superintendente, dentre outras. Por sua vez, as autarquias são responsáveis por prestar serviços bastante relevantes, como previdência e saneamento básico. Aqui, diferentemente do que ocorre nas secretarias, há descentralização: verdadeira transferência da atividade administrativa para outra pessoa jurídica. A relação da autarquia com o Prefeito ou com o respectivo Secretário não é de hierarquia, mas de vinculação, o que permite àqueles apenas a tutela administrativa ou controle de finalidade – conformá-la ao cumprimento dos objetivos públicos em vista da qual foi criada (Mello, 2024, p. 143). O nomeado para liderar a autarquia, portanto, recebe maiores poderes administrativos, visto que ele terá autonomia para cumprir seu papel, com capacidade jurídica e contratual.

Dessa forma, por ser um cargo de natureza política dessa dimensão, há maior razão para sujeitá-lo ao processo de impeachment em caso de cometimento de algum crime de responsabilidade ou concorrência para sua realização.

Os cargos de Vice-prefeito, Secretários e dirigentes das pessoas jurídicas de direito público que compõem a Administração Indireta municipal, com uma emenda aditiva de inclusão

do Município no Projeto de Lei 1388/2023, juntamente com o Prefeito, estariam sujeitos ao impeachment por prática de crime de responsabilidade.

#### 7.4.2 Legitimidade ativa restrita

Ponto de necessária reflexão diz respeito à legitimidade ativa para a apresentação da denúncia que pode desencadear em um processo de impeachment.

A Lei 1.079/50 e o Decreto-lei 201/67 possuem uma similaridade. Naquela, é previsto que qualquer cidadão pode denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade (art. 14). Nesta, está consignado que qualquer eleitor poderá subscrever a denúncia em face do Prefeito por cometimento de infração político-administrativa (art. 5º).

Essa escolha do legislador é defendida por parcela da doutrina que sustenta haver uma inspiração na lei da ação popular – Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965 –, fundando-se no direito político de cada cidadão (Ferreira, 1996, p. 150). Entretanto, a justificativa ignora problemas de ordem prática e jurídica.

A começar por esta última, há que se evidenciar a diferença entre o direito de se eleger alguém e aquele de cassar o seu mandato. Não são faces da mesma moeda. Até porque a própria Constituição Federal, embora coloque o sufrágio universal e o voto secreto como cláusulas pétreas, deu ao Parlamento a competência para julgar, afastar e cassar o Chefe do Executivo, sem que haja qualquer conflito entre os direitos.

Se o impeachment é um instrumento para tutelar direitos coletivos, como defendido aqui, não se pode utilizar a única lei do microsistema processual coletivo que traz possibilidade de ajuizamento individual para fundamentar tal legitimidade. Partindo-se do entendimento mais abrangente, todas as demais leis que integram esse microsistema trazem um rol restrito de legitimados para a proteção dos direitos coletivos: lei de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992, artigo 17), lei de ação civil pública (Lei 7.347/1985, artigo 5º), lei do mandado segurança coletivo (Lei 12.016/2009, artigo 21), Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990, artigo 210), Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003, artigo 81). Mesmo o Código do Consumidor (Lei 8.078/1990, artigo 82), também integrante desta lista, ao tratar da defesa coletiva, estabelece os legitimados concorrentes, não sendo o consumidor, sozinho, um deles.

Colabora para o desenvolvimento do raciocínio a ideia de Peter Häberle ao tecer comentários sobre a interpretação da Constituição. Esta tarefa deve ser realizada de forma

inclusiva e participativa, envolvendo diversos atores sociais além dos tradicionalmente responsáveis pela tarefa, refletindo a diversidade de perspectivas e experiências na sociedade. A defesa do autor alemão, portanto, é que a função interpretativa seja plural (1997, p. 30), o que não significa necessariamente individual. O que o autor busca é rechaçar a ideia de ter apenas determinado grupo social como os verdadeiros intérpretes da Constituição. Dito de outro modo, a interpretação não pode recair, por exemplo, somente ao Poder Judiciário. Trazendo para a questão da legitimidade do impeachment, o que seria odioso é estabelecer apenas o Ministério Público como tendo competência para desempenhar esse papel. Nem de longe é isso que se sustenta aqui e o que está consignado no Projeto de Lei 1388/2023.

Portanto, conferir a capacidade de apresentar a denúncia para determinados legitimados em nada diminui a participação popular no processo e não o torna menos democrático. Pelo contrário. Ao continuar adotando o que originalmente se previu no Decreto-lei 201/67 (qualquer eleitor poder propor a cassação do Prefeito), o mero desgaste político continuará tendo a possibilidade de ser o principal motivo para um processo de tamanha importância.

Há quem defenda, aliás, que pela redação do Decreto-lei, bastaria que o denunciante fosse um eleitor, sem a necessidade de residir ou ter domicílio no Município em que estivesse propondo o impeachment, nem importa que seja inscrito na zona eleitoral local, podendo ser de outro Município ou mesmo outro Estado (Castro, 2000, p. 205), homenageando o princípio da livre denunciabilidade popular.

Trata-se de uma leitura equivocada do exercício da cidadania ou participação social, que viola a constituição da federação brasileira e destoa das demarcações espaciais e geográficas que condicionam, inclusive, a capacidade ativa e passiva de qualquer cidadão. É dizer: fora da respectiva zona eleitoral, o cidadão não poderá votar; e sem domicílio eleitoral na circunscrição, não há todas as condições de elegibilidade. Diante desse cenário, não faz sentido defender que, efetivamente, qualquer eleitor possa apresentar uma denúncia contra o Prefeito de um Município em que ele não possua nenhum vínculo. Esta visão apenas favorece, mais uma vez, a utilização do impeachment para fins estranhos à tutela dos direitos coletivos fundamentais.

Quanto ao aspecto prático, a lição de Luiz Fernando Bandeira de Mello (2024, p. 141) denuncia o problema, ao trazer que a permissão de que qualquer cidadão possa apresentar uma denúncia de impeachment faz nascer a necessidade de que o Presidente da Câmara pudesse

exercer um primeiro filtro de admissibilidade, sob pena de um sem-número de denúncias trancarem a pauta do Parlamento.

A realidade municipal é ainda pior. O Decreto-lei não prevê a possibilidade deste primeiro filtro pela presidência da Casa Legislativa, de maneira que toda a denúncia, por mais inepta que for, deveria ser lida na primeira sessão subsequente. Assim, é perfeitamente possível que uma quantidade razoável de denúncias sujeite ao Parlamento a não fazer outra coisa senão a análise delas, o que traria apenas instabilidade política-institucional e não a tutela dos direitos coletivos envolvidos.

E mesmo que se admita o prévio exame de admissibilidade por parte do Presidente da Câmara, é preciso ponderar que, na esfera local, os Parlamentos não possuem, nem de longe, estrutura de pessoal para auxiliar o Presidente nessa tarefa. Este remédio, portanto, ainda é insuficiente para sanar o problema de ordem prática.

Aplica-se neste ponto também o problema apontado por Cappelletti e Garth (1988, p. 28) relacionado ao acesso à justiça em situações envolvendo direitos coletivos: a falta de interesse de um cidadão, individualmente, para enfrentar o desafio de apresentar uma denúncia contra o Prefeito, opondo-se, sozinho, a pressão política e, eventualmente, econômica.

Mesmo que revestido da intenção de lutar por uma boa gestão do Município, o cidadão individualmente considerado se verá desestimulado a gastar seu tempo e recursos em uma empreitada que dependerá do Parlamento para obter êxito. Se mesmo em relação ao Judiciário não há este incentivo, quanto mais com o Poder Legislativo, frente ao desprestígio social que os parlamentares têm enfrentado.

Estabelecer, portanto, a legitimidade ativa do impeachment a qualquer eleitor não traz nenhuma vantagem, sob qualquer perspectiva: seja pela falta de efetivo compromisso com a gestão municipal, abrindo amplo caminho para a utilização do instrumento para desalinhamentos político-ideológicos; seja pelo desencorajamento que o eleitor, sozinho, mesmo com a nobre intenção de combater a má gestão, terá diante das consequências que um processo desse quilate pode lhe gerar.

Deve-se considerar que ao cidadão ou eleitor individualmente não é conferido sequer o direito de apresentar projeto de lei na Câmara Municipal. O texto constitucional é claro em estabelecer que a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, dar-se-á através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do

eleitorado (artigo 22, inciso XIII). Esta previsão também não torna o processo legislativo menos democrático, da mesma forma que o preestabelecimento de legitimados para apresentar a denúncia de cassação do Prefeito não o faz.

Nessa toada, a comissão de juristas que atuou na atualização da Lei nº 1.079, de 1950, criada pelo Ato do Presidente do Senado Federal nº 3, de 11 de fevereiro de 2022, através da elaboração do Projeto de Lei 1388/2023, consignou na exposição de motivos que muitos especialistas acreditam que a facilidade de apresentar denúncias por crime de responsabilidade, prevista na Lei atual, pode causar instabilidade política. O grande número de pedidos de impeachment feitos anualmente contra autoridades, que geralmente são arquivados, mostra a necessidade de garantias adequadas para o bom funcionamento desse instituto. A Comissão inspirou-se na Constituição Federal, especialmente na ação direta de inconstitucionalidade e na iniciativa popular para propor projetos de lei, para prever que partidos políticos, a Ordem dos Advogados do Brasil, entidades de classe, sindicatos e cidadãos podem apresentar denúncias, desde que preencham os requisitos da iniciativa popular, evitando-se a banalização do instituto. Há, inclusive, consequência para eventual abuso no oferecimento da denúncia, sendo encaminhado ao Ministério Público para apuração de responsabilidade criminal.

Verifica-se um alto nível de inclusão e participação social no rol de legitimados propostos. Os partidos políticos têm como conceito legal o de pessoa jurídica de direito privado, destinado a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal (art. 1º da Lei nº 9.096/1995). Assim, para além de ser uma entidade formada pela livre associação de pessoas, com uma ideologia em comum, a fim de disputarem os pleitos eleitorais, há uma função institucional do Partido. As entidades de classe ou organizações sindicais de âmbito municipal também abarcam um grau de representatividade considerável, até porque, não se exige sequer que essas pessoas jurídicas tenham como objetivo a defesa da democracia, por exemplo. Isso não precisa estar entre as finalidades institucionais, tal como é exigido na Lei de Ação Civil Pública (art. 5º, V, *b*). Parte-se da ideia de que estes legitimados possuem, ainda que de forma implícita, essa missão. E, por fim, os cidadãos também foram contemplados, como não poderia deixar de ser, mas não de maneira individual, e sim observando os requisitos da iniciativa popular no âmbito respectivo. Não é razoável que se exige o cumprimento de determinadas formalidades para se apresentar um projeto de lei, mas não se exija o mesmo rigor para apresentar uma

denúncia que pode acarretar o impeachment. O impacto político causado por este último é maior do que a apresentação de uma proposição. Então, mais razão há para que tal legitimidade não recaia sobre o indivíduo.

Trata-se da opção mais acertada também para impeachment municipal, especialmente por duas razões: diminui as chances de denúncias com o único objetivo de causar instabilidade política; reveste a peça acusatória, ao menos essa é a expectativa, de melhor qualidade técnica, o que, em última análise, não só aumenta o nível de concretude do contraditório e da ampla defesa, mas também da tutela da própria democracia, uma vez que os legitimados ativos possuem capacidade argumentativa-jurídica maior que qualquer cidadão de forma isolada.

#### 7.4.3 Quanto ao prazo

Como já visto, o Decreto-lei 201/67, em seu artigo 5º, inciso VII, prevê que o processo de cassação 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. Também, como consignado anteriormente, trata-se de prazo decadencial e que gera o arquivamento imediato do processo, sem a necessidade de qualquer deliberação.

A Lei 1079/50 contém prescrição parecida: segundo o artigo 82, não poderá exceder de cento e vinte dias, contados da data da declaração da procedência da acusação, o prazo para o processo e julgamento dos crimes nela definidos.

Com o advento da Constituição de 1988, houve uma mudança de paradigma. A preocupação do constituinte não recaiu sobre o prazo total do procedimento de impeachment, mas àquele que diz respeito ao afastamento do Presidente da República quando admitida a acusação contra ele. Nos termos do §2º do artigo 86, se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo. Pela própria redação depreende-se que o processo pode até ter duração maior que cento e oitenta dias, mas nunca o afastamento. Se transcorrido este prazo, o Presidente afastado deve retornar ao seu posto.

Há dois pontos, portanto, que ficam claros: o primeiro é que os artigos do DL 201/67 e da Lei 1.079/50 que tratam do prazo decadencial não teriam sido recepcionados pela Constituição

Federal, que trouxe tratamento diferente sobre a matéria. Mas, como mencionado quando da análise do Decreto-lei, o STJ e a doutrina sustentam que em relação ao DL 201/67, o entendimento continua sendo de que o prazo é de noventa dias e de natureza decadencial, até porque, naquele diploma não há previsão de afastamento provisório do Prefeito. O segundo ponto é que o prazo de noventa dias é extremamente curto para o desenrolar de um procedimento deste quilate. É a metade do que a Constituição estabeleceu, de maneira que este item deve ser revistado.

Já o PL 1.388/2023 traz o prazo de cento e oitenta dias como o máximo do afastamento provisório. É o que preconiza o §5º, do artigo 20, acompanhando a normativa constitucional e se mostrando mais adequado, devendo ser aplicado também aos municípios. Isso, porque o tempo total do processo pode depender de diversos fatores, como a complexidade do caso, a quantidade de provas a serem analisadas e as deliberações da casa legislativa.

Com as devidas diferenças, esse foi o raciocínio feito pelo STJ ao sumular que o excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar só causa nulidade se houver demonstração de prejuízo à defesa (Súmula 592). Portanto, o prazo prescricional previsto no artigo 152 da Lei 8.112/90 pode ser relativizado, desde que não cause prejuízo à defesa. Em outras palavras, se houver a plena garantia do contraditório e da ampla defesa e as circunstâncias assim exigirem, o prazo de cento e quarenta dias pode ser desrespeitado. E uma norma que se não observada não produz nulidade não serve para muita coisa.

Assim, estabelecer um prazo máximo para a duração do processo, ainda mais quando este prazo se dá em exíguos noventa dias, é confundir celeridade com pressa, é criar pressão em um processo já pressionado por suas peculiaridades, é sujeitar o Parlamento a permanecer apenas por conta desse julgamento durante esse lapso, o que não é aceitável. Muito mais lógico, portanto, é proteger o acusado para que um afastamento provisório não se torne em uma retirada permanente, como se fosse fruto de um julgamento definitivo. Para tanto, impõe-se um prazo máximo, não para a duração do processo, mas para o afastamento ter um termo final preestabelecido.

Ao aplicar-se essa regra às autoridades sujeitas ao impeachment das esferas federais e estaduais, não há motivo para não o fazer em relação àquelas municipais, defendendo-se, mais uma vez, a inclusão dos agentes políticos e outras autoridades locais no PL 1388/2023.

#### 7.4.4 Especificação dos meios de provas

Entre um dos avanços trazidos no PL 1388/2023, está a especificação dos meios provas a serem admitidos no processo de impeachment.

O Decreto-lei 201/67 dispõe apenas de expressões como “indicação das provas” e preconiza a prova testemunhal, sem estabelecer um regramento processual mínimo para tanto, como por exemplo, a ordem de oitiva das testemunhas.

O PL 1388/2023, por sua vez, estabelece regras importantes para a segurança jurídica do processo: número máximo de testemunhas por fato ou imputação, a ordem da oitiva, começando pelas testemunhas de acusação e posteriormente as de defesa; possibilidade de prova pericial, caso a prova do fato dependa de conhecimento técnico, inclusive com a previsão de que o Presidente fixará prazo para a entrega do laudo; estabelecimento de prazo para as autoridades competentes fornecerem as informações ou documentos que lhe forem requisitados e que sejam indispensáveis para a instrução; a oitiva do acusado como último ato. Utiliza-se seis artigos, a maioria com parágrafo ou inciso, para disciplinar o tema, o que demonstra a preocupação do legislador em estabelecer regras mais transparentes.

Não se está aqui defendendo a estrita taxatividade da prova. Conforme já argumentado, o PL 1388/2023 é expresso ao dispor a aplicação do Código de Processo Civil e o Código de Processo Penal são aplicados supletiva e subsidiariamente aos processos por crime de responsabilidade. Naquele diploma legal, no artigo 369, é estabelecido o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados no Código, para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa e influir eficazmente na convicção do juiz. Sustenta Gustavo Badaró que, mesmo não havendo dispositivo semelhante no CPP, “há consenso de que também não vigora um sistema rígido de taxatividade dos meios de prova, sendo admitida a produção de provas não disciplinadas em lei, desde que obedecidas determinadas restrições” (2023, p. RB-10.5).

Portanto, não há qualquer imposição para que todos os meios de prova estejam elencados na lei que disciplinará o impeachment, mas tratar e disciplinar os principais garante melhor aplicação da lei, eliminando zonas cinzentas de interpretação e proporcionando maior garantia ao contraditório e ampla defesa, o que, em última análise, colabora para que os fatos sejam mais bem elucidados e, havendo justa causa, esta seja patente nos autos. Até porque, é bom

lembrar que, em que pese o caráter político do julgamento do impeachment, a justa causa precisa estar presente, e para que isso ocorra é imprescindível que ela esteja demonstrada pelo conjunto probatório juntado no processo, sob pena de nulidade do procedimento.

#### 7.4.5 Sessão exclusiva para autorização do processo e para o julgamento

Aplicando-se o rito estabelecido no PL 1388/2023 ao impeachment municipal, pelo teor do artigo 29, tem-se que, feita a admissibilidade prévia pela Presidência da Câmara Municipal e não sendo caso de arquivamento, submeter-se-á a peça acusatória para a deliberação da Mesa, que decidirá pelo prosseguimento do processo, sendo assegurado ao acusado manifestar-se por escrito perante aquele colegiado.

Entendendo pelo prosseguimento, a denúncia será publicada na íntegra e encaminhada para uma Comissão Especial formada a partir da indicação dos líderes, observando-se a proporcionalidade partidária tanto quanto possível. O projeto de lei não indica quantos parlamentares irão compor essa Comissão, deixando a cargo do regimento interno essa regulamentação, o que, no âmbito municipal, por força das diversas realidades locais se faz acertada, porque o número de parlamentares no Município possui ampla variação por força da redação do inciso IV, do artigo 29 da Constituição Federal, de maneira que o número máximo da composição da Câmara pode variar entre nove e cinquenta e cinco Vereadores. Sendo assim, deixar a cargo da norma regimental a quantidade de parlamentares na Comissão Especial é respeitar e, principalmente, viabilizar a sua formação de forma adequada e proporcional.

A Comissão Especial terá o prazo de vinte dias para decidir sobre o encaminhamento da denúncia ao Plenário, tempo em poder realizar as diligências que entender necessárias para o esclarecimento dos fatos, sendo, nesta fase, vedada a realização de provas técnicas e periciais, até por causa do limite temporal. Estas diligências, então, traduzem-se na análise de provas documentais, oitivas de testemunhas e depoimento do acusado, a quem deve ser garantido amplo direito de defesa.

Entendendo a Comissão que o caso deve ser encaminhado ao Plenário, produzirá um parecer que deverá ser publicado integralmente, tendo a ele acostada a denúncia, e ser distribuído a todos os membros da Casa Legislativa.

Neste ponto, o artigo 36 do PL 1388/2023 dispõe que decorridas quarenta e oito horas da publicação do parecer, este deverá ser incluído em pauta do Plenário. Há que se fazer uma adequação: o Presidente da Casa deve estabelecer data e horário para a realização da sessão em que o Plenário se reunirá para deliberar sobre a autorização para a abertura do processo do impeachment, uma vez que a redação, da maneira como posta, leva a crer que essa deliberação poderia ocorrer em uma sessão ordinária qualquer do Legislativo, em que outras matérias também estariam na pauta para votação, mostrando-se incompatível com o rito de discussão do parecer da comissão especial estabelecido no mesmo artigo. Aliás, por se tratar ainda de projeto, o ideal seria a apresentação de emenda para deixar a redação mais clara nesse sentido.

Já quanto ao julgamento, o PL 1388/2023 é claro: será designada data e hora para o início do julgamento, de maneira que o Parlamento deverá se reunir para esse fim exclusivo.

E é desejável que assim seja nas duas hipóteses em que o Plenário é convocado para decidir, primeiramente sobre a autorização da abertura do processo, o que, se positiva, acarretará o afastamento do agente político, e, posteriormente, para julgar em definitivo o acusado. Em ambas as situações, é imprescindível que a Casa Legislativa esteja centrada apenas nesse objeto, sem que haja outros assuntos em pauta. O estabelecimento de uma sessão exclusiva para cada uma dessas deliberações contribui para que o exercício de cognição dos parlamentares seja mais adequado, porque estarão reunidos para tratar apenas desta matéria.

#### 7.4.6 Presidência do juiz singular (juízo eleitoral)

A participação auxiliar do Poder Judiciário no processo de impeachment não é uma novidade. Na Lei 1.079/50 já existe essa possibilidade, de maneira que é o Presidente do Supremo Tribunal Federal quem preside a sessão de julgamento no Senado Federal, conforme seu artigo 61.

O PL 1388/2023 deu um passo a mais. Nos termos do artigo 46 do projeto, o processo de impeachment será instaurado pelo magistrado competente, que acompanhará todo o processo e não apenas a sessão de julgamento.

A ideia aqui é louvável e, nem de longe, trata-se de invasão do Poder Judiciário na competência do Poder Legislativo. Tanto é assim, que já no artigo 48 fica claro que quem conduzirá a instrução probatória é a comissão especial composta pelos Parlamentares. É ela que

possui a competência para, por exemplo, indeferir provas consideradas irrelevantes, repetitivas, impertinentes ou protelatórias. A comissão pode, inclusive, ouvir testemunhas referidas que não tenham sido indicadas pelas partes, se assim julgar necessário. E, por fim, é esta mesma comissão especial quem tem o papel de emitir parecer conclusivo sobre a procedência ou não da acusação. Em caso de procedência, este parecer constituirá juízo de pronúncia do acusado para o julgamento pelo Plenário.

Percebe-se, portanto, que, por ser de competência do Poder Legislativo o julgamento dos agentes políticos pela prática de crime de responsabilidade, são os Parlamentares quem efetivamente conduzem o processo e julgam a causa. O magistrado não tem qualquer papel de substituição no exercício dessas competências. Sua função é cooperar com os trabalhos, até por ser um agente mais familiarizado com a condução e julgamento de processos. Sua presença garante que o predominante aspecto político do impeachment não se transforme em devassa ou desprovido de qualquer elemento jurídico, o que, como já dito, descaracterizaria este importante instrumento de tutela dos direitos coletivos fundamentais, tornando-o um mero mecanismo causador de instabilidade democrática.

Não se está aqui alegando que os parlamentares que comporão a comissão especial e em plenário para o julgamento estarão destituídos de seus ideais ou objetivos político-partidários, como se fosse figuras revestidas de neutralidade. Esta característica, aliás, sequer é exigida dos membros do Poder Judiciário, porque ao julgar um processo inevitavelmente o farão de acordo com sua visão de mundo e valores particulares. Um julgamento despersonalizado e desprovido de valores só poderia ser feito por uma máquina, nunca por um ser humano. Entretanto, estes valores jamais podem ser mais proeminentes do que a técnica jurídica.

Zaffaroni, analisando o Poder Judiciário, comenta que:

Ninguém pode duvidar de que o juiz não pode corresponder às ordens de um partido político, muito além do que uma Constituição ou uma lei autoriza ou proíba a filiação ou militância política, o que é, definitivamente, anedótico em uma democracia consolidada. Mas, ao mesmo tempo, é insustentável pretender que um juiz não seja cidadão, que não participe de certa ordem de ideias, que não tenha uma compreensão do mundo, uma visão da realidade. Não é possível imaginar um juiz que não a tenha, simplesmente porque não há homem que não a tenha, por pífia ou errada que possa ser julgada. O “juiz eunuco político” de Griffith é realmente uma ficção absurda, uma imagem inconcebível, uma impossibilidade antropológica.

A tarefa de interpretar a lei para aplicá-la ao caso concreto é árdua, equívoca e discutível. Se assim não fosse, seriam inúteis as bibliotecas jurídicas. Não há dúvida de que, diante de certos problemas, a lei não é interpretada da mesma maneira por um conservador e um liberal, um socialista ou um democrata-cristão, mas isso não obedece a

que qualquer comitê partidário lhe distribua ordens e menos ainda a corrupção. Fora de qualquer patologia institucional, isso obedece a uma certa coerência necessária e saudável entre a concepção do mundo de cada um e sua concepção do direito (que é algo que “está no mundo”).

O juiz não pode ser alguém “neutro”, porque não existe a neutralidade ideológica, salvo na forma de apatia, irracionalismo ou decadência do pensamento, que não são virtudes dignas de ninguém e menos ainda de um juiz. [...] Os juizes são parte do sistema de autoridade dentro do Estado e como tais não podem evitar serem parte do processo de decisão política. O que importa é saber sobre que bases são tomadas essas decisões.

Ao inexistir a “neutralidade” ideológica, ao mostrar-se sua proclamação como simples cobertura consciente ou inconsciente de uma parcialidade ideológica, ao resultar a sua compreensão apenas em um sinal de escassa inteligência ou imaturidade onipotente, a questão que se coloca é como pode operar imparcialmente – tal como o exige a jurisdição – quem, pelo mero fato de sua condição humana, seja sempre “parcial” (1995, p. 92).

Sendo essa a realidade dos membros do Poder que tem como sua principal função a de julgar, quanto mais aos Parlamentares, que no processo de impeachment desempenham um papel atípico, do qual não estão tão familiarizados no mesmo nível como se encontram para legislar e fiscalizar, estas sim funções típicas do Poder Legislativo.

Posto isso, o que se busca com a presença de um juiz de direito no impeachment é trazer para o processo o necessário equilíbrio que deve haver entre as intenções políticas e a técnica jurídica, auxiliando os Vereadores a exercerem suas competências neste particular da maneira mais adequada possível e, conseqüentemente, evitando eventuais nulidades que podem fazer sucumbir todo o processo. Repita-se, o inegável caráter político do impeachment não pode transformá-lo em um lugar sem regras, como se fosse um assunto *interna corporis* do Parlamento. Não é. Há que se levar em conta que o afastamento e cassação do Prefeito acontece em um Estado Democrático de Direito. Portanto, nada melhor que uma figura acostumada a lidar com as crises processuais para cooperar com o desenrolar de um processo com tamanha complexidade.

E é bom reforçar o argumento: o juiz tem um papel auxiliar. Não é ele quem julga, nem tão pouco analisa as provas. Não há interferência do Poder Judiciário na competência do Poder Legislativo. É este último o responsável pela condução de todo o procedimento e titular do ato de condenar ou absolver o agente político, competência, aliás, intransferível.

Por fim, sugere-se que o juiz de direito destinado a atuar no processo de impeachment seja aquele designado para exercer a jurisdição eleitoral. O critério para essa escolha é a afinidade sobre a matéria. O juiz que desempenha a função eleitoral na comarca já está preparado para enfrentar situações em que as paixões político-partidárias estão presentes, o que traz maior

experiência para atuar em um processo em que estes sentimentos assumem protagonismo, tal como o impeachment.

#### 7.4.7 Análise do artigo 39 do PL nº 1388/2023

Embora a hipótese ventilada neste estudo seja a inclusão da esfera municipal no Projeto de Lei 1.388/2023, com a finalidade principal de sistematizar a matéria do impeachment em âmbito nacional, é imprescindível levar em conta as peculiaridades dos municípios, entes federativos que possuem características díspares dos demais e mesmo entre si, a depender do lugar geográfico, número de população, produto interno bruto etc. Há que se buscar uma padronização possível de ser alcançada tanto por aquele pequeno município do interior quanto por uma metrópole. Não há outra saída para garantir a segurança jurídica desejada ao sistematizar a matéria.

De todos os artigos procedimentais da propositura, chama a atenção o 39. Segundo sua redação, uma vez que o Plenário autorizou a abertura do processo de impeachment, três membros da respectiva Câmara entre aquelas que votaram por sua instauração serão designados para assumir a acusação nas fases de instrução e julgamento.

O dispositivo pode ser inaplicável a depender do Município, o que não é desejável. A título de exemplo, uma Câmara Municipal composta por nove Vereadores só poderia realizar o impeachment das autoridades a ele sujeitas por unanimidade, uma vez que, obrigatoriamente, três dos nove deixariam a função de julgadores para assumir a acusação e, por conseguinte, estariam impedidos de votar no julgamento.

Entretanto, o problema até mesmo extrapola a limitação de determinadas Casas Legislativas, de maneira que o artigo 39 deveria ser retirado do Projeto. Justifica-se: o que se desprende do artigo 86 da Constituição Federal é a competência julgadora do Parlamento, não a acusadora. Estabelecer que membros da Casa Legislativa que entenderam pela abertura do processo de impeachment se tornarão acusadores é distorcer o papel constitucional conferido aos parlamentares. Da maneira como disposto, um mesmo Poder será, a um só tempo, julgador e acusador, o que configura uma confusão, em última análise, violadora de direitos fundamentais do acusado.

O projeto de lei, acertadamente, buscou qualificar os legitimados para apresentarem o pedido de impeachment. Tanto é assim que no parágrafo único do artigo 26 restou consignado que os denunciante indicarão representante legal para acompanhar os atos processuais, o que, em regra, recairá sobre um profissional do Direito. Nessa toada, a propositura deveria ter confiado a tarefa de figurarem como acusação no processo aos legitimados para oferecerem a denúncia, preservando o Poder Legislativo apenas a função de autorizar a abertura e, posteriormente, condenar ou absolver o agente político.

Dessa forma, para além de um problema de aplicabilidade municipal, há um vício constitucional nessa disposição, de maneira que a sugestão sustentada aqui não é só sua não utilização no processo de impeachment nos Municípios, mas sua extirpação da propositura através de emenda supressiva.

#### 7.4.8 Procedimento Unicameral: adequação a realidade estadual, distrital e municipal.

Situação que necessita ser abordada aqui é a respeito de uma particularidade do Parlamento municipal, porque pelo que se depreende do artigo 29 e seguintes da Constituição Federal, é que nos Municípios adotar-se-á o unicameralismo: hipótese em que o Poder Legislativo se expressa através de uma única casa, a Câmara Municipal, que, nas palavras de Corralo (2024, p. 15), é o mais antigo, tradicional e reconhecido instrumento de expressão do poder político no Brasil, que fez e faz parte da história nacional, desde o Brasil-Colônia.

Por ser unicameral, diferentemente do que ocorre no processo de impeachment contra o Presidente e Vice-presidente da República estabelecido nos artigos 41 do projeto de lei 1388/2023, a Câmara Municipal será a competente para autorizar a abertura do processo de impeachment e para realizar o julgamento do agente político municipal pelo cometimento por crime de responsabilidade.

Em âmbito municipal, portanto, e deveria ser assim no estadual também, recebida a denúncia, a Câmara procederá a autorização para a abertura do impeachment, como juízo de procedência, e posteriormente passar-se-ia para o processo previsto a partir do artigo 46 do PL.

Embora o objeto desta pesquisa seja o impeachment municipal, cita-se a esfera estadual e distrital neste ponto, porque a principal hipótese apresentada é a sistematização do assunto através do PL 1388/2023. Portanto, não há como não abordar um problema de padronização na própria propositura, especialmente em relação ao processo envolvendo o agente político estadual.

Ao aplicar-se a simetria, seria natural concluir que caberia à Assembleia Legislativa do Estado ou a Câmara Legislativa do Distrito Federal a autorização e o julgamento dos respectivos governantes por crime de responsabilidade. Aliás, o artigo 24 do projeto de lei é expresso nesse sentido, dispondo que o processo e o julgamento dos crimes de responsabilidade competem à Assembleia Legislativa e à Câmara Legislativa do Distrito Federal, caso cometidos por Governadores ou Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal, ou por Secretários de Estados e do Distrito Federal, se conexos com os crimes praticados pelos primeiros.

Entretanto, o caminho escolhido de manter o tribunal misto previsto na Lei 1.079/50 não se mostra o mais adequado. Pelo artigo 73 da propositura, o julgamento será realizado por um tribunal especial, composto por seis deputados e seis desembargadores. Há, neste ponto, uma contradição insuperável entre o artigo 24, inciso I, e o artigo 73. Ao estabelecer, corretamente, que a competência para a autorização e o julgamento do agente político é da respectiva Casa Legislativa no artigo 24, inciso I, não poderia o legislador, posteriormente, conferir a competência de julgar a uma comissão que, para todos os efeitos, não compõe o Parlamento, em que pese tenha entre seus membros alguns parlamentares.

Da maneira como colocado, estaria posta uma figura teratológica de magistrados togados, integrantes do Poder Judiciário, sendo parte do Poder Legislativo. Se a função de julgar o agente político por crime de responsabilidade foi conferida pela Constituição Federal a este Poder, apenas aceitando que os desembargadores envolvidos no processo sejam tidos como membros do Legislativo é que poderia se justificar a redação proposta. Se não for assim, sem dúvida alguma, então há clara violação da disposição constitucional sobre o assunto, porque ao invés do agente político ser julgado pelo Parlamento, esta função seria exercida pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário, a um só tempo.

Veja-se que nesta hipótese os magistrados não estão ali para meramente colaborar com o deslindo do processo, da maneira como sustentado no tópico anterior. Os seis desembargadores são julgadores, externando sua cognição no sentido de condenar ou absolver o acusado.

Portanto, o processo de impeachment na esfera estadual e distrital, da maneira como apresentado no PL, não atende à simetria necessária para se estabelecer a sistematização da matéria, nem sequer encontra lastro constitucional para tanto. A solução aqui apresentada é que a autorização e o julgamento sejam papéis exclusivos do Legislativo e de seus membros, adotando-

se um procedimento unicameral, sem que haja participação de outro Poder nessa atividade, a fim de garantir a independência e a harmonia entre os Poderes republicanos.

O artigo 73 deve sofrer alteração através de emenda modificativa, a fim de constar o processo de crime de responsabilidade perante a Câmara Municipal, hipótese em que os trabalhos serão dirigidos pelo Juiz eleitoral da respectiva comarca, também de direito a voto. Os §§ 1º, 2º e 3º são suprimidos por completa ausência de simetria.

## 8 CONCLUSÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a *summa divisio* clássica entre direito público e privado tornou-se insuficiente. Pode-se dizer até que a antiga classificação não mais encontra fundamento constitucional, uma vez que o capítulo I do título II da Constituição Federal traz expressamente a divisão dos direitos e deveres entre individuais e coletivos.

Nesse sentido, ao tratar do impeachment do Prefeito Municipal, há que se considerar que não se está mais diante de uma matéria meramente de direito público, mas de um mecanismo de tutela extrajudicial dos direitos coletivos. Isso, porque o instrumento aqui apresentado para afastar o gestor público não tem o papel de trazer à tona o mero descontentamento popular por força ideológica. Sua função é retirar aquele que recai em malversação do erário e do patrimônio público em sentido lato, o mau gestor, que se mostrou incapaz de desempenhar uma administração proba e pautada na legalidade. Por ter essa competência, a um só tempo, o impeachment do Prefeito Municipal, tal como ocorre nas outras esferas da Federação, protege direitos coletivos que são fundamentais, especialmente a democracia e a cidadania, que possuem relação de interdependência: a democracia só pode ser experimentada em sua plenitude quando a cidadania é desempenhada, e a cidadania apenas é desempenhada em um ambiente democrático.

Assim sendo, se uma das características da democracia é a possibilidade de o povo escolher seus líderes entre os pares, e a cidadania denota a competência para tanto, há que se garantir um meio igualmente democrático e revestido de participação popular para destituir do poder aquele que, uma vez eleito, envereda para condutas incompatíveis com o cargo, utilizando-o para fins outros que não o atendimento do interesse público, cometendo os denominados crimes de responsabilidade que, repita-se, tem como objetivo de proteção os direitos coletivos fundamentais.

Evidenciou-se, então, que o impeachment municipal, muito mais que um processo com predominância da característica política, é um instrumento constitucional para resguardar direitos elegidos pelo constituinte como essenciais na construção do Estado Democrático de Direito. Não à toa foram colocados em posição de destaque no texto constitucional, figurando a partir do seu artigo 5º.

Não menos importante foi a abordagem do atual status do Município na atual ordem constitucional. Em que pese sua existência histórica no Brasil, foi apenas com o advento da

Constituição Federal de 1988 que o Município foi tratado como um ente federativo, gozando das autonomias financeira, legislativa, administrativa, política e auto-organizatória, de maneira que o princípio da simetria a ele fosse aplicando, em todos os aspectos em que a aplicação se mostrasse constitucional e necessária.

A democracia e a cidadania como direitos coletivos e o município como ente federativo são como pano de fundo para que o impeachment na esfera municipal pudesse ser tratado dentro do contexto político-jurídico brasileiro, especialmente como um instrumento de tutela desses direitos tão caros a um Estado Democrático no âmbito do mais intenso e visceral ente federativo.

Ao tratar da origem do impeachment, isso ficou evidente. A organização de qualquer sociedade se inicia no âmbito local, pouco importando a nomenclatura que se adote para defini-lo: condado, vilarejo, povoado, município. Não se trata apenas da origem do Estado, mas também onde os cidadãos mais sentem a sua presença e no contexto em que se vivencia a política com maior concretude. O plano local é mais orgânico, diferentemente dos Estados-membros e da União, que possuem maior grau de ficção jurídica.

Outro fato que destaca isso é a constatação de que mesmo o Município ainda não sendo reconhecido constitucionalmente com todas as características de um ente federativo, o fenômeno do impeachment já se verificava em seu ambiente, com a regulamentação destacada do Decreto-lei 201/67, em que pese o mesmo mecanismo já ser disposto na Lei 1.079/50, portanto, dezessete anos antes, aplicável aos Estados-membros e à União.

Desde aquela época inexistiu explicação do motivo de o legislador optar por não padronizar os procedimentos, não tratando todos em um único diploma.

Com o advento da Constituição de 1988, mesmo diante de todas as suas falhas, o Decreto-lei 201/67 foi tido como recepcionado, continuando em vigor no ordenamento brasileiro e sendo o rito a ser observado para os processos de cassação de prefeitos municipais. Mas os problemas de ordem prática e jurídica demonstraram que a recepção do diploma legal foi um caminho muito acidentado, quiçá inadequado.

Antes de trazer as conclusões sobre as falhas verificadas no Decreto-lei 201/67, destaca-se a competência para legislar sobre o impeachment, o que acertadamente foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal como sendo exclusiva da União, por se tratar de matéria penal. Isso, porque, apesar do entendimento pacífico do Supremo, constatou-se que, embora não haja um inciso específico sobre o assunto no artigo 22 da Constituição Federal, o que poderia ser

remediado com uma PEC, é notório que o constituinte se preocupou com a segurança jurídica ao estabelecer que direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral etc. fossem disciplinados exclusivamente pelo Poder Central. Assim, não seria razoável que cada município, por exemplo, pudesse legislar a respeito das condutas consideradas crimes de responsabilidade e o respectivo procedimento para tanto. Para além de se considerar ser matéria penal, ela é constitucional, inclusive para os Municípios, tendo em vista o teor do artigo 29-A, §2º, da Constituição Federal.

Portanto, os problemas são outros. Utilizando-se o mesmo texto constitucional citado a pouco, percebe-se que o Decreto-lei faz confusão tipológica insolúvel entre crime de responsabilidade e infrações político-administrativas, sendo esta última denominação criada naquele diploma legal. Essa dicotomia não encontrava respaldo na lei do impeachment existente na época (Lei 1.079/50), tão pouco tem fundamento na redação da Constituição atual.

No artigo 52 da Constituição de 1988, está disposto que compete ao Senado Federal processar e julgar o Presidente da República por crimes de responsabilidade. Há, então, um princípio estabelecido: é exclusiva do Parlamento a competência para julgar o Poder Executivo quando do cometimento dos crimes de responsabilidade. O Decreto-lei não observa este princípio, carecendo, repita-se, de fundamento constitucional, ao tratar crimes de responsabilidade como crimes comuns e infrações político-administrativas como crimes de responsabilidade.

O procedimento trazido no artigo 5º do Decreto-lei mostrou-se lacunoso, com redação capaz de criar posicionamentos teratológicos, como defender que qualquer eleitor, de qualquer lugar do País, teria legitimidade para apresentar a denúncia de cassação contra o Prefeito de determinado município. Sustentar isso é esvaziar por completo o sentido de organização federativa.

E ainda: não há previsão de controle de admissibilidade pela presidência da Casa Legislativa, de maneira que uma denúncia manifestamente inepta tem que ser levada ao Plenário, o que se mostra um despropósito, porque se um sem-número de denúncias foram apresentadas, a Câmara Municipal estaria fadada a apenas deliberar sobre isso em detrimento das proposituras que rotineiramente lhe são submetidas.

Problemas como o papel da comissão processante, o prazo decadencial exíguo de noventa dias para o encerramento do processo e a ausência da possibilidade de afastamento provisório do Prefeito quando do recebimento ou do prosseguimento da cassação demonstram a

necessidade do impeachment municipal, de forma urgente, ser adequado não apenas ao texto constitucional na aspecto tipológico, mas também no procedimental, corrigindo-se as questões práticas que são responsáveis pela eficácia dúbia do Decreto-lei 201/67.

A hipótese apresentada foi a de incluir os municípios no Projeto de Lei nº 1388 de 2023, de autoria do Presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco, que tem a pretensão de revogar a Lei 1079/50 e disciplinar, à luz da Constituição Federal, os crimes de responsabilidade de diversas autoridades e o respectivo julgamento. A redação apresentada é fruto de um trabalho realizado por juristas convocados para este fim, que melhoram, e muito, a regulamentação da matéria.

Justifica-se a hipótese pela necessidade de sistematizar o impeachment em todas as esferas da Federação e de tratá-lo como instrumento extrajudicial de tutela dos direitos coletivos fundamentais, o que demanda maior preocupação com a segurança jurídica no assunto.

As peculiaridades do âmbito municipal foram levadas em conta, sugerindo-se um acréscimo nos tipos de crimes de responsabilidade já constantes da propositura, uma vez que se faz imprescindível a inclusão de condutas em matéria ambiental, especialmente nas questões urbanísticas. São assuntos afetos à municipalidade, sem sentido em relação ao Executivo estadual e federal.

Nas questões procedimentais constatou-se a medida adequada trazida no projeto de lei em relação à restrição dos legitimados ativos para a apresentação da denúncia, prazo maior para o desenrolar dos trabalhos, melhor delimitação dos meios de provas admitidos etc. A adoção de sessão exclusiva para as deliberações quanto ao impeachment, bem como a presidência do processo ser exercida por um juiz togado, no caso, o eleitoral, só mostram potencial benefício para o instrumento.

Mas, embora o projeto de lei seja um avanço significativo, modernizando a regulamentação do impeachment, não está isento de críticas. A defesa da sistematização e observância da simetria constitucional que permearam toda a pesquisa encontrou no artigo 39 da propositura uma opção legislativa equivocada, trazendo, tal como a Lei 1079/50, um tribunal misto com o órgão competente para o julgamento do Chefe do Executivo nos Estados-membros, o que, como se demonstrou, viola a independência dos Poderes. Se a Constituição Federal deu ao Poder Legislativo essa competência, ela deveria ser dele, e somente dele, em toda a federação, em todas as esferas. É dizer: apenas parlamentares estão incumbidos desse papel.

Portanto, verifica-se que o ideal é adequar o procedimento bicameral para julgamento do Presidente da República para um sistema unicameral, porque é essa a realidade dos estados e dos municípios, tendo o juiz togado apenas uma função colaborativa de condução, jamais de julgamento.

Evidenciou-se que a sistematização do impeachment em apenas um diploma legal, com a devida observância da simetria constitucional e tendo uma redação fruto do debate envolvendo a academia jurídica, tende a produzir uma norma com maior legitimidade e configurar um mecanismo efetivo para resguardar a democracia e a cidadania.

Por fim, na expectativa de colaborar de maneira prática para a hipótese aqui apresentada, apresenta-se o anexo único com a minuta de emendas a serem feitas no PL 1388/2023, a fim de incluir os municípios em sua redação, revogando-se também o Decreto-lei no que diz respeito às infrações político-administrativas e seu respectivo procedimento.

## REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. **O recall e o voto destituente**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 40, p. 157-170, jul./set. 2002. São Paulo: Thomson Reuters.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover e José Carlos Barbosa Moreira**. Organizadores Adrian Simons, Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, Alvaro Pérez Ragone, Paulo Henrique dos Santos Lucon. – 1. ed. – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019. p. 641-655.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito material coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

AMARAL, Gilberto Luiz do; OLENIKE, João Eloi; AMARAL, Leticia M. Fernandes do; YAZBEK, Cristiano Lisboa; STEINBRUCH, Fernando. **Quantidade de Normas Editadas no Brasil: 34 Anos Da Constituição Federal De 1988**. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), 2022. Disponível em: <https://ibpt.com.br/quantidade-de-normas-editadas-no-brasil-34-anos-da-constituicao-federal-de-1988/>. Acesso em: 23 jul. 2024.

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de direito urbanístico**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

ANDRADE, Marcilene dos Santos. **Atuação da Advocacia Pública à Luz da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. In: Revista Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo. Vol.10, n.1. São Paulo: CMSP, 2023. p. 163-187.

ARABI, Abhner Youssif Mota. **Impeachment: origens e limites à responsabilização política no presidencialismo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

ARAÚJO, Cicero. **Trinta anos depois: a crise da Constituição de 1988**. Locus: Revista de História, [S. l.], v. 24, n. 2, 2023. DOI: 10.34019/2594-8296.2018.v24.20881. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20881>. Acesso em: 23 jul. 2024.

ARISTÓTELES. **A Política**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Versão eletrônica.

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

BANDEIRA DE MELLO, Luiz Fernando. **Impeachment à brasileira: contornos da responsabilidade política do presidente da República**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2024.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

BARRETO, Vicente (1993). **O conceito moderno de cidadania**. Revista do Direito Administrativo. nº 192, Fundação Getúlio Vargas. <https://bibliotecadigital.fgv.br>

BESERRA, Leonardo Barbosa. **O Município como ente federativo**. São Paulo: Editora Dialética, 2023. Versão eletrônica.

BERGER, RAOUL. **Impeachment: The Constitutional Problems**. Cambridge: Harvard University Press, 1973.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Teoria do estado: filosofia política e teoria da democracia**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016. Versão eletrônica.

BLACK JR, Charles L.; BOBBIT, Philip. **Impeachment: A Handbook**. Yale: Yale University Press, 2018.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. M. Introdução – Cidadania e direitos: aproximações e relações. *In*: BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. M. (Org.). **Cidadania, um projeto em construção: minorias, justiça e direitos**. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Ministério da Gestão. Arquivo Nacional. **Processo nº 346/1980**. Coordenação de Documentos Escritos. Documentos do Executivo e do Legislativo. Código de referência: BR RJANRIO.TT.0.JUS.AVU.001. Disponível em: [https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/resultado\\_pesquisa\\_new.asp?v\\_pesquisa=&v\\_fundo\\_colecao=](https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/resultado_pesquisa_new.asp?v_pesquisa=&v_fundo_colecao=). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966**. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-04-66.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição (1891)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição (1934)**. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 20 de mar. 2024.

BRASIL. **Constituição (1937)**. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 20 de mar. 2024.

BRASIL. **Constituição (1946)**. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 20 de mar. 2024.

BRASIL. **Constituição (1937)**. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 20 de mar. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 outubro de 1969**. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc anterior1988/emc01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 20 de mar. 2024.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição do Estado de São Paulo**. São Paulo, 1989. Disponível em:  
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Disponível em:  
[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 3.528, de 3 janeiro de 1959**. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L3528impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3528impressao.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14737compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16880compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16880compilada.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.347, 24 de julho de 1985.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/Leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Leis_2001/110257.htm). Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069compilado.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.741compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741compilado.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm). Acesso em 19 jun. 2024

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em 19 jun. 2024.

BRASIL. **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 1993. Disponível em: [https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei\\_Organica\\_MRJ\\_comaltdo205.pdf](https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205.pdf). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Brasília, 1990. Disponível em: <https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-215!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 592**. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?tipo=sumula+ou+su>. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Advocacia do Senado Federal. **Parecer nº 659/2021 – NASSET/ADVOSF**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2021/08/25/parecer-da-advocacia-do-senado-federal>. Acesso em: 18 mai. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de lei nº 1.388 de 2023**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/156460>. Acesso em: 20 mar. 2024

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 893931/SP**. Recorrente: Marco Antônio da Silva Mello. Recorrido: Câmara Municipal de Vargem Grande Paulista. Relator: Min. Castro Meira. Brasília, DF, 20 de setembro de 2007. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num\\_registro=200602256962](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=200602256962). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 45955/MG**. Recorrente: Maria Aparecida Vilela. Recorrido: Município de Carmo do Rio Claro. Relator: Min. Og Fernandes. Brasília, DF, 7 de abril de 2015. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num\\_registro=201401634437](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201401634437). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 37083 AgR/DF**. Impetrante: Thiago Santos Aguiar de Pádua e Outro. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relatora: Min. Nunes Marques. Brasília, DF, 16 de agosto de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468698/false>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.220**. Requerente: Procurador-geral da República. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 07 de dezembro de 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1824998>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1628-8**. Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Brasília, DF, 30 de junho de 1997. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347174>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 130/DF**. Arguente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Arguido: Presidente da República. Brasília, DF, 1º de abril de 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=12837>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 367207/SP**. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Câmara Municipal de Pirajuí. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 18 de novembro de 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2076710>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 600885/RS**. Recorrente: União. Recorrido: Leonardo Cristian Mello Machado. Relator: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 18 de novembro de 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2684491>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AI 482332/SP**. Agravante: Estado de São Paulo. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 30 de abril de 2004. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2180751>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 21623/DF**. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente do Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, 9 de fevereiro de 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1553543>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 74675/PA**. Paciente: Hamilton de Brito Bezerra. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, 04 de fevereiro de 1997. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1653971>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 21689/DF**. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Senado Federal. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, 07 de março de 1995. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1563033>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 20941/DF**. Impetrante: Jose Ignacio Ferreira. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Aldir Passarinho. Brasília, DF, 09 de fevereiro de 1990. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377>. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 26062/DF**. Impetrante: Luís Carlos Crema. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 10 de março de 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=518273>. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 30672/DF**. Impetrante: Alberto de Oliveira Piovesan. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 15 de setembro de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1520013>. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 32930/DF**. Impetrante: Glaudivon da Silva Cabral. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 11 de junho de 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=235488389&ext=.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RCL 29796/PA**. Reclamante: Câmara Municipal de Jacunda. Reclamado: Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 01 de março de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5355839>. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 70671/PI**. Paciente: Joaquim Narciso de Oliveira Castro Filho. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, 13 de abril de 1994. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1570702>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4899156>. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRAZ, Petrônio. **Município: ente federativo**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. vol. 8/1994. Jul - Set / 1994. p. 103 - 107.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

CAGGIANO, Monica Herman. **A Crise da Lei, a Ciência da Legislação - Legística**. In: BARBOSA, Maria Nazaré Lins. MARINS, Camila Morais Cajaiba Garcez. PIRES, Ieda Maria Ferreira. Legística: Estudos em homenagem ao professor Carlos Blanco de Moraes. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. p. 287-302.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2000.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARNELUTTI, Francesco. **A Morte do direito**. Belo Horizonte: Líder, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica legislativa**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

CASTRO, José Nilo. **A defesa dos prefeitos e vereadores em face do Decreto-lei nº 201/67**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CHANLEY, Virgínia A.; RUDOLPH, Thomas J.; RAHN, Wendy M.. **The Origins and Consequences of Public Trust in Government**. Public Opinion Quarterly, 2000.

CONSTANT, Benjamin. **Cours de politique constitutionnelle**. Paris: Slatkine, 1982.

CORRALO, Giovani da Silva. **O Poder Legislativo Municipal**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

COSTA, José Rubens. **Infrações político-administrativas e impeachment: conceito, direito de defesa e controle judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

COSTA, Tito. **Responsabilidade dos prefeitos e vereadores**. 6. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2015.

COULANGES, Numa Denis Fustel De. **The Ancient City: A Study on the Religion, Laws, and Institutions of Greece and Rome**. Kitchener/Canada: Batoche Books, 2001.

COUTINHO, Elvis Gibson Leite. **Princípio da responsabilidade política**. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, Lisboa, n. 8, p. 8075-8117, 2013. Disponível em: [http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/08/2013\\_08\\_08075\\_08117.pdf](http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/08/2013_08_08075_08117.pdf). Acesso em: 25 ago. 2024.

CRETELLA JUNIOR, José. **Do impeachment no Direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

CRONIN, Thomas E. **Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall**. Cambridge: Harvard University, 1989.

DAHL, Robert A. **On Democracy**. 2 ed. Yale: Yale University Press, 2015. Versão eletrônica.

DALLARI, Dalmo Abreu de. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DALLARI, Dalmo Abreu de. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DWORKIN, Ronald. **The Wounded Constitution**. N.Y. Rev. of Books, 18 mar. 1999. Disponível em: [https://www.nybooks.com/articles/1999/03/18/the-wounded-constitution/?lp\\_txn\\_id=1551417](https://www.nybooks.com/articles/1999/03/18/the-wounded-constitution/?lp_txn_id=1551417). Acesso em: 15 mai. 2024.

DUARTE, Clenício da Silva. **Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores**. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional. Vol. 3 – Revista dos Tribunais, Maio 2011.

GUERREIRO FILHO, Evaldo José. **Direito constitucional urbanístico**: Diante do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 11 da Agenda 2030 da ONU. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

EQUADOR. **Constitución de la República del Ecuador**. Disponível em: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/constitucion\\_de\\_la\\_republica\\_del\\_ecuador.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion_de_la_republica_del_ecuador.pdf). Acesso em: 15 jun. 2024

FARESIN, Rodrigo. **O impeachment no ordenamento jurídico brasileiro**: dos crimes comuns aos crimes de responsabilidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, José Ribeiro. **A Grécia Antiga**. Lisboa: Edições 70, 2004.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Responsabilidade dos prefeitos e vereadores**: Decreto-lei nº 201/67: comentários, legislação, jurisprudência, de acordo com a Constituição Federal de 1988. 7ª ed. Bauru/SP: EDIPRO, 1996.

FIGUEIRA, Caio Magalhães Baldini. **Impeachment Municipal**: um estudo sobre o processo de destituição do prefeito municipal pelo poder legislativo local. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

FRIEDE, Reis. **Norma Constitucional e Direito Intertemporal**. Revista de Direito, [S. l.], v. 12, n. 01, p. 01–20, 2020. DOI: 10.32361/202012018934. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/8934>. Acesso em: 23 jul. 2024.

GERHARDT, Michael J. **The Federal Impeachment process**: A constitutional and historical analysis. 3 ed. Chicago: The University of Chicago Press, 2019.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 20. ed. Barueri: Atlas, 2024.

HANSEN, Mogens Herman. **Polis**: An Introduction to the Ancient Greek City-State. New York: Oxford University Press Inc., 2006.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KIM, Richard Pae. **O Conteúdo Jurídico de Cidadania na Constituição Federal do Brasil**. In: MORAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae. **Cidadania**. São Paulo: Atlas, 2013.

- LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. **A intervenção do Judiciário no processo de “impeachment”**. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional. Vol. 4. Revista dos Tribunais: 2011, p. 609-614.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **How Democracies Die**. New York: Crown Publishing, 2018.
- LIZIERO, Leonam. **Federalismo e Estado Federal: Teoria, História e Dogmática Constitucional**. Rio de Janeiro: Sankoré, 2024.
- LIMA FILHO, Altamiro de Araujo. **Prefeitos e vereadores – Crimes e infrações de responsabilidade**. Leme: Mundo Jurídico, 2012.
- LÔBO, Edilene. **Julgamento de prefeitos e vereadores**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competência Federativas: Na Constituição e nos precedentes do STF**. 2. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.
- LOPES JUNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Versão eletrônica.
- MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- MARSTEINTREDT, Leiv; LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. **Paraguay and the Politics of Impeachment**. In: Journal of Democracy. Vol. 24, nº 4. Washington: Johns Hopkins University Press, 2013, p. 110-123.
- MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. **A responsabilidade dos agentes políticos**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.
- MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.
- MARQUES, Claudia Lima. A teoria do “diálogo das fontes” hoje no Brasil e seus novos desafios: uma homenagem à magistratura brasileira. In: MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno (Coord.). **Diálogo das fontes: novos estudos sobre a coordenação e aplicação das normas no direito brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.
- MARSHALL, T.H. **Cidadania e classe social**. Traduzido por Luiz Antônio Oliveira de Araujo. São Paulo: Editora UNESP, 2021.
- MARTÍN, Nuria Bellosó. **Ciudadanía, democracia, constitución y educación: no basta la afición, se necesita virtud**. In: M<sup>a</sup>.Susana Bonetto (Ed.). En torno a la democracia. Perspectivas situadas Norte-Sur. Córdoba (Argentina): Universidad Nacional de Córdoba y Grupo Editor, 2009. p. 71-96.

MARTINS, Fernando Rodrigues; FERREIRA, Keila Pacheco; RASSI, Bruno Facuri Silva. Alterações na *lex legum* e desvios hermenêuticos no sistema jurídico: como legislar sistematicamente na pós-modernidade e o exemplo da teoria do diálogo de fontes. *In*: MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno (Coord.). **Diálogo das fontes: novos estudos sobre a coordenação e aplicação das normas no direito brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 37. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Versão eletrônica.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Tradução de Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

NATO, Daniel Fernandes; BAUAB, Leticia Filgueira. **Os institutos do *recall* político e do voto de desconfiança em confronto com o processo traumático do *impeachment* brasileiro**. Revista Jurídica Luso-brasileira. Ano 5 (2019), nº 3, p. 433-464. Lisboa: Centro de Investigação de Direito Privado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (CIDP). Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/3/2019\\_03\\_0433\\_0464.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/3/2019_03_0433_0464.pdf). Acesso em: 19 jun. 2024.

NOGUEIRA, Ataliba. **Lições de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1969.

OLIVEIRA, Fabiane Pereira de. **A Lei do Impeachment no Brasil: de 1950 para os dias atuais, um estoque autoritário em nossa democracia**. *In*: RODRIGUES, Dennys Albuquerque; CEZAR, Eduardo Barretos; OLIVEIRA, Marcelo Pimentel de. (coord.). Democracia, humanismo e jurisdição constitucional: estudos em homenagem ao Ministro Ricardo Lewandowski. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 129-153.

OLIVEIRA, Fabiane Pereira de; ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Os crimes de responsabilidade de Presidente, Vice-presidente da República e outras autoridades na Constituição Federal Brasileira de 1988 e a proteção de bens jurídicos fundamentais da sociedade e dos cidadãos: principais aspectos e desafios do Projeto de Lei nº 1.388/2023**. *In*: MORAU, Caio; AKERMAN, William (coord.). Diálogos entre os Poderes Judiciário e Legislativo. Brasília: Editora Sobredireito, 2024. p. 121-162.

OLIVERIA, José Roberto Pimenta. **Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.

ONU. **Como Construir Cidades Mais Resilientes: Um Guia para Gestores Públicos Locais**. Genebra, 2012. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/26462\\_guiagestorespublicosweb.pdf](https://www.unisdr.org/files/26462_guiagestorespublicosweb.pdf). Acesso em: 19 jun. 2024.

PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de. **Propósito Federalista e o Município**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Vol. 119/2020. Maio – Jun./2020. p. 77 – 101.

PAFFARINI, Maurizio Oliviero Jacopo. **Impeachment: a origem e a circulação do modelo**. Curitiba: Alteridade Editora, 2019.

PARAGUAI. **Constitución de la República del Paraguay**. 1992. Disponível em: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/constitucion\\_de\\_la\\_republica\\_del\\_paraguay.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion_de_la_republica_del_paraguay.pdf). Acesso em: 19 jan. 2024.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2007.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **História da cidadania**. 3 ed. São Paulo: Contexto, 2005.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo, 1964.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. São Paulo: Saraiva, 1992.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 1 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?** Barueri: Minha Editora, 2006.

RIGOLO, Flávia Flores. **Impeachment do prefeito municipal e do Presidente da República: diferenças e semelhanças na apuração da responsabilidade política**. In: TURESSI, Flávio Eduardo (org.). **Crimes praticados por prefeitos**. São Paulo: LiberArs, 2017, p. 47-70.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais. SARLET, Ingo Wolfgang (org.). Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010. p. 11-38.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?** Madrid: Taurus, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 45. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

SILVA, Juary C. **Considerações em torno da inflação legislativa**. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado da Guanabara, Rio de Janeiro, p. 76-92, 1968. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=NDc5OQ%2C%2C>. Acesso em: 23 jul. 2024.

SILVA, Virgílio Afonso de. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SINGER, André; Araújo, Cícero; BELINELI, Leonardo. **Estado e democracia: uma introdução ao estudo da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

SOUSA, Clayton Ribeiro de. **A Inflação Legislativa no Contexto Brasileiro**. Revista da AGU, [S. l.], v. 11, n. 33, 2012. DOI: 10.25109/2525-328X.v.11.n.33.2012.100. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/100>. Acesso em: 7 ago. 2024.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

STOCO, Rui. **Responsabilidade de prefeitos e vereadores**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. Versão eletrônica.

SUNSTEIN, Cass R. **Impeachment: A Citizen's Guide**. Cambridge: Harvard University Press, 2017.

TASSINARI, Clarissa; LIMA, Danilo Pereira. **A construção da Democracia no Brasil: a difícil relação entre direito e política**. REVISTA PARADIGMA, [S. l.], v. 25, n. 2, 2017. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/154-172>. Acesso em: 6 ago. 2024.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 24 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2017.

THE WORLD BANK GROUP. **Guide to climate change adaptation in cities: executive summary (English)**. Washington, DC: The World Bank, 2016. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/211791468323118474/Guide-to-climate-change-adaptation-in-cities-executive-summary>. Acesso em: 19 jun. 2024.

TRIBE, Laurence H. **American constitutional law**. 3. ed. Nova York: Foundation Press, 2000. p. 173.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **Poder Judiciário: Crise, Acertos e Desacertos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

**ANEXO – Emendas proposta ao PL nº 1388/2023**

1) No artigo 2º, novas redações aos incisos X e XI:

**Art. 2º - ...**

- X – os Governadores e Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal, os Prefeitos e Vice-prefeitos municipais;
- XI – os Secretários dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

2) Inclusão de mais um Capítulo que será o VIII dentro do Título II, com a seguinte redação:

**CAPÍTULO VIII - DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE DOS PREFEITOS, VICE-PREFEITOS E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS**

3) Em decorrência da inclusão do Capítulo VIII, propõe-se dois artigos para compô-lo, com as seguintes redações:

Art. - Constituem crimes de responsabilidade dos Prefeitos e dos Vice-Prefeitos dos Municípios ou de seus Secretários e Dirigentes das Autarquias Municipais as condutas definidas como crimes de responsabilidade para o Presidente da República, Vice-Presidente da República ou para os Ministros de Estado, previstas, respectivamente, nos Capítulos I e II do Título II desta Lei, no que couber.

Art. - Também constituem crimes de responsabilidades dos Prefeitos e dos Vice-Prefeitos dos Municípios ou de seus Secretários ou Chefes das Autarquias Municipais:

- I - alienar bens públicos em desconformidade com a Lei 14.133/2023;
- II - adquirir bens ou contratar serviços e obras sem licitação, nos casos exigidos em lei;
- III - Executar, autorizar, permitir ou conceder licenças para obras ou serviços em desacordo com o Estatuto da Cidade, do Plano Diretor ou com outros instrumentos da política urbana municipal;
- IV - Não melhorar os índices quantitativo e qualitativo do saneamento básico municipal e o acesso à água potável, salvo em casos de calamidade pública devidamente justificado.

4) No artigo 24 sugere-se a inclusão de mais um inciso, entre o I e o III, com a seguinte redação:

**Art. 24.** - ...

- (IIA) – à Câmara Municipal, caso cometidos por Prefeitos ou Vice-Prefeitos, ou por Secretários Municipais e Chefes das Autarquias Municipais, se conexos com os crimes praticados pelos primeiros;

5) Novas redações propostas aos incisos I e II do artigo 26:

**Art. 26.** - ...

- I – partido político com representação no Poder Legislativo, a Ordem dos Advogados do Brasil, entidade de classe ou organização sindical de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme a autoridade denunciada, desde que legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, sempre mediante autorização específica de seus órgãos deliberativos;
- II – os cidadãos, mediante petição que preencha os requisitos da iniciativa legislativa popular, no âmbito federal, estadual, distrital ou municipal, conforme o caso.

6) Nova redação ao *caput* do artigo 36, mantendo inalterados seus demais dispositivos

**Art. 36** – Após a publicação do parecer da Comissão Especial, o Presidente da Casa Legislativa, em no máximo 30 (trinta) dias, designará data e hora para a deliberação do Plenário.

7) Supressão do artigo 39 e todos os seus parágrafos.

8) Nova redação ao artigo 45:

**Art. 45** - As normas deste Capítulo aplicam-se às fases de instrução, defesa e julgamento perante o Senado Federal, as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras Municipais.

9) Nova redação ao *caput* do artigo 49, mantendo inalterados seus parágrafos:

**Art. 49** - Da instauração do processo até o término do julgamento, a Presidência da Casa Legislativa, para esse fim, será exercida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, se o órgão competente para julgamento for o Senado Federal, ou pelo

Presidente do Tribunal de Justiça local, se o órgão competente para o julgamento for a Assembleia Legislativa ou a Câmara Legislativa do Distrito Federal, ou pelo juiz eleitoral da comarca, se o órgão competente for a Câmara Municipal.

10) Nova redação ao texto do capítulo VI:

## **CAPÍTULO VI**

### **DO PROCESSO E DO JULGAMENTO PERANTE AS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS, A CÂMARA LEGISLATIVA E AS CÂMARAS MUNICIPAIS**

11) Nova redação ao artigo 72:

**Art. 72** - Além das disposições gerais desta Lei, aplica-se o disposto neste Capítulo ao processo e julgamento perante as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras Municipais.

12) Nova redação ao caput do artigo 73, suprimindo os §§ 1º, 2º e 4º, renumerando o § 3º para figurar como parágrafo único:

**Art. 73** - No processo por crime de responsabilidade perante a Assembleia Legislativa ou a Câmara Legislativa do Distrito Federal, os trabalhos serão dirigidos pelo Presidente do respectivo Tribunal de Justiça, nos termos do art. 49, que não terá direito a voto. No processo por crime de responsabilidade perante as Câmaras Municipais, os trabalhos serão dirigidos pelo juiz eleitoral da respectiva comarca, nos termos do art. 49, que não terá direito a voto.

**Parágrafo único:** Só poderá ser decretada a condenação do acusado pelo voto de 2/3 (dois terços) dos membros do tribunal especial.

## **JUSTIFICATIVA**

A proposta de emenda ao Projeto de Lei 1388/2023 que se apresenta tem como objetivo a atualização e sistematização do processo de impeachment dos Prefeitos Municipais, ajustando-o às realidades constitucionais e jurídicas atuais, conforme demanda a Constituição Federal de

1988. O Decreto-lei 201/67, embora recepcionado pela ordem constitucional vigente, foi produto de um contexto histórico de exceção, o que justifica uma revisão normativa que alinhe os procedimentos de destituição dos chefes do Executivo municipal às garantias democráticas contemporâneas.

A necessidade de segurança jurídica, transparência e respeito ao devido processo legal são imperativos na condução de processos de impeachment. Atualmente, a aplicação do Decreto-lei 201/67 evidencia lacunas e incertezas, muitas vezes gerando judicialização e insegurança jurídica. Ademais, a dicotomia entre crimes de responsabilidade e infrações político-administrativas, que subsiste sem fundamento na atual Constituição, precisa ser superada para que o tratamento das condutas delitivas seja feito de forma clara e objetiva.

A presente emenda visa modernizar e unificar o procedimento de impeachment em nível municipal, padronizando-o conforme os princípios estabelecidos para as esferas federal e estadual, preservando o equilíbrio federativo e fortalecendo a democracia e a cidadania no âmbito local.