

RESPONSABILIDADE
DE
PREFEITOS E VEREADORES

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ



OBRAS DO AUTOR

Crimes eleitorais e processo penal eleitoral. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

Licitação – Edição do SENAM (antigo Serviço Nacional dos Municípios, do Ministério do Interior), 1970.

Partidos Políticos e sua Lei Orgânica. São Paulo: Atlas, 1971.

Recursos em matéria eleitoral. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2010.

O Vereador e a Câmara Municipal. São Paulo: Ed. RT, 1964 (esgotado).

TITO COSTA

RESPONSABILIDADE DE PREFEITOS E VEREADORES

6.^a edição revista, atualizada e ampliada

São Paulo - SP
2015



© A. Tito Costa
© Letras Jurídicas Editora Ltda. - EPP

Projeto gráfico de Capa:
Rita Motta - www.editoratribo.blogspot.com

Diagramação:
Dálet - Diagramações e Edições Ltda-Me

Revisão:
Georgia Franco

Editor:
Cláudio P. Freire

1.ª edição: 1975.

2.ª edição: 1988.

3.ª edição: 1998.

4.ª edição: 2002.

5.ª edição: 2011.

6.ª edição revista, atualizada e ampliada

São Paulo - SP – 2015

Reservados a propriedade literária desta publicação e todos os direitos para Língua Portuguesa pela
LETRAS JURÍDICAS EDITORA LTDA. - EPP

Tradução e reprodução proibidas, total ou parcialmente,
conforme a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998.



Rua Riachuelo, 217 – 2º And. – Sala 22 – Centro
CEP 01007-000 – São Paulo-SP
Tel./Fax (11) 3107-6501 – Celular (11) 99352-5354
Site: www.letrasjuridicas.com.br
E-mail: vendas@letrasjuridicas.com.br

Impressão no Brasil

*A LÉA,
esposa e companheira,
com saudade.*

CONSELHO EDITORIAL
LETRAS JURÍDICAS/LETRAS DO PENSAMENTO

Agostinho dos Santos Giraldes
Armando Alexandre dos Santos
Carlos Fernando Mathias de Souza
Cintia de Faria Pimentel Marques
Diogo Telles Akashi
Eduardo Henrique de Oliveira Yoshikawa
Eduardo Salles Pimenta
Eliane Pfeffer
Elizabeth Goraieb
Fábio Antonio Camargo Dantas
Flávio Tartucce
Guilherme Eduardo Novaretti
Guilherme José Purvin de Figueiredo
Ildeu de Souza Campos
João Milton Ananias
Jose Carlos Magdalena
Juarez de Oliveira
Julyver Modesto de Araujo
Lafayette Pozzoli
Luiz Fernando Gama Pellegrini
Marco Antonio Azkoul
Maria Clara Osuna Diaz Falavigna
Maria Helena Marques Braceiro Daneluzzi
Maristela Basso
Mirian Gonçalves Dilguerian
Nelton Aguinaldo Moraes dos Santos
Norberto Oya
Olga Inês Tessari
Paulo Rubens Atalla
Sírio Jwver Belmeni

Anoto agradecimento, especial, aos colegas: Antonio Celso Galdino Fraga, Francisco Roque Festa, Leonardo Hueb Festa e Edson Gomes de Assis por suas sugestões e preciosos subsídios com que contribuíram para esta sexta edição. Melhorar, tanto quanto possível, este estudo, tem sido nossa preocupação constante. Para tal propósito e, por bem-vindos, o incentivo e o apoio desses colegas, merecem este registro de gratidão.

NOTA À 6ª EDIÇÃO

Desde a primeira edição deste livro em 1975, a preocupação maior foi em sentido didático no exame do Decreto-lei nº 201, de 27.02.1967, com o propósito de auxiliar advogados militantes, assessores de Câmaras Municipais e de Prefeituras, assim como de lidadores do Direito, em geral, com o tema de cassação e extinção de mandatos eletivos na área municipal.

Com esta nova edição, pela *Letras Jurídicas*, registro também velha estima, amizade e admiração pelo saudoso Hely Lopes Meirelles prestigiado cultor do Direito Administrativo Brasileiro e autor do texto original do Decreto-lei 201/67, lei de há muito incorporada ao nosso sistema jurídico-legal. Com sua alargada visão de jurista, magistrado e advogado, colaborou, decisivamente, no sentido de preencher lacuna até então existente em nosso mundo legal sobre tão importante matéria.

Com satisfação, anoto a grande aceitação deste trabalho, tendo já esgotadas as edições anteriores. Surge esta, atualizada e ampliada, sempre com as pretendidas clareza, objetividade e simplicidade de linguagem, na esteira da lúcida observação do saudoso Prof. Vicente Ráo da nossa Velha Academia do Largo de São Francisco: “... Nem pensei em afastar de mim a obsessão de ser claro, advertido, embora, de que a clareza tem o defeito de fazer parecer superficial. Nem inferi desse aviso a conveniência de ser obscuro para parecer mais profundo”. (*O Direito e a vida dos Direitos*, 1ª. ed. Introdução).

São Paulo, março de 2015.

TITO COSTA

PREFÁCIO DA 1.^a EDIÇÃO

Dentre os problemas que desafiam o constitucionalista pátrio está o que concerne à responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores. Estes, que exercem respectivamente o Poder Executivo e o Legislativo municipal, ocupam uma situação peculiar, cuja determinação não é fácil, em face dos preceitos da legislação federal e estadual que a eles se aplicam.

Com mão de mestre, o Dr. Tito Costa soube traçar, de modo claro e seguro, as linhas básicas de tal responsabilidade. Para tanto, contribuíram a cultura do jurista e a experiência do advogado. Mas não só. Político militante, e de alto gabarito, o autor soube dar às páginas que escreveu uma vivência que outro jurisconsulto não saberia imprimir. Sobre isso tudo ainda relevam a elegância da forma e a dignidade da expressão, que ornaram sobremodo o trabalho.

Cumpra salientar, desde logo, a segura colocação com que o autor dispõe a matéria. O plano seguido é de tal forma elucidativo que sua leitura equivale a uma lição bem alinhavada sobre o assunto. Com base nesse plano, a exegese dos dispositivos do Dec.-lei 201, de 27.02.1967, ganha uma lógica irretorquível. Desse modo, ergue-se o estudo ao nível de uma exposição sistemática e completa.

Igualmente merece louvor a qualidade da bibliografia citada. Não há, no trabalho, citação de favor. Foge o autor à prática, tão ridícula quanto condenável, de referir apenas os livros e artigos dos amigos chegados que, por sua vez, o citam e louvam. Evita, pois, o círculo vicioso do elogio gratuito. Nem há citações

em excesso. Com isto, valorizam-se as opiniões relatadas e ao mesmo tempo avulta a contribuição doutrinária encerrada nas páginas do livro.

Saliente-se, ainda, o recurso à jurisprudência. Muitos doutrinadores pátrios ignoram, ou fingem ignorar, a linha estabelecida pelas decisões de nossos tribunais. Não é o caso de Tito Costa. Sua militância de advogado levou-o a, naturalmente, dar a devida importância à jurisprudência. Por isso, quem o segue não correrá o risco, jamais, de remar contra correntes caudalosas e irreversíveis.

Mencione-se também a objetividade. O livro não perde tempo com dissertações inúteis, destinadas ou a exhibir erudição ou a engordar o seu volume. Cada tema recebe o tratamento justo, com a extensão necessária. Nada existe de mais, nem de menos.

Com todas essas virtudes, o estudo poderia pairar tão alto que de pouco servisse na prática. Ao contrário. Não ficam suas lições no campo fácil das generalidades que nada esclarecem. Este livro não é dos que não respondem a qualquer problema concreto. Os que a ele recorrem não são fraudados nem convidados a solicitar um parecer do autor... Na medida do possível, encontrarão uma solução definida.

Por tudo isso, tenho a certeza de que, com este livro – *Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores* –, muito se enriquecem as letras jurídicas brasileiras. E, abeberando-se em seu texto, aqueles todos que vivem a experiência política municipal aproveitarão muito. Uns para evitar escolhos, outros para bem exercer a fiscalização, não raros para bem aplicar a lei aos casos concretos.

São Paulo, 1975.

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO

APRESENTAÇÃO DA 1.^a EDIÇÃO

O Dec.-lei 201, de 27.02.1967, veio trazer radical modificação no que respeita à definição dos crimes praticados pelos Prefeitos, no exercício do cargo e em razão dele; bem como no processo (e suas consequências) para apuração de tais crimes; assim, também, no que tange à cassação de mandatos de Prefeitos e Vereadores por infrações político-administrativas e à extinção de mandatos municipais, nos casos expressamente previstos no texto legal.

Ao Poder Judiciário, ficou entregue a incumbência de julgar os crimes dos Prefeitos, independentemente de pronunciamento da Câmara dos Vereadores; a esta, por outro lado, confiou a lei a prerrogativa de julgar Prefeitos e Vereadores, por infrações político-administrativas, para efeito de decretar a cassação de seus mandatos. A declaração de extinção de mandato de Prefeito ou de Vereador é ato privativo do Presidente da Câmara Municipal, sem necessidade de audiência desta, pelo seu Plenário.

Procuramos, neste livro, fazer uma análise desse novo diploma legal, com a intenção de auxiliar o trabalho de todos quantos, na Justiça, ou nas Administrações Municipais, têm necessidade de lidar com ele.

Nossa longa experiência na advocacia inspirou-nos à feitura de um trabalho prático objetivo, atento aos ensinamentos doutrinários e, ao mesmo tempo, aos pronunciamentos de nossos juízes e tribunais. Pois é na jurisprudência que temos de buscar, quase sempre, a orientação mais segura à sustentação de nossos pontos de vista, na defesa de direitos a nós confiada.

O livro não tem outras pretensões senão a de colocar-se à disposição dos interessados como um instrumento de trabalho. E, na medida em que possa ser útil nesse seu desiderato, estaremos plenamente compensados em nosso esforço. Com o compromisso que desde logo fica assumido de, nas próximas edições – se houver –, completá-lo e corrigir as falhas que de antemão sabemos nele existir.

São Paulo, 1975.

TITO COSTA

SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS	19
1.1 O Dec.-lei 201, de 1967	19
1.1.1 Prefeitos	19
1.1.1.1 Prefeito, agente político	23
1.1.2 Vereadores	38
1.1.3 Decisões <i>interna corporis</i>	40
1.2 Situação anterior ao Dec.-lei 201/67	42
1.3 O Dec.-lei 201/67 e a Constituição de 1988	44
1.4 Os crimes comuns dos Prefeitos.....	51
1.5 <i>Impeachment</i>	52
2. CRIMES DE PREFEITOS.....	57
2.1 Crimes de responsabilidade	57
2.2 Sujeito ativo	60
2.3 Ex-Prefeitos	61
2.4 Competência do Poder Judiciário.....	62
2.5 Os delitos do art. 1.º.....	64
2.6 Novos crimes de prefeitos	159
2.6.1 A Emenda Constitucional n. 25/2000.....	152
2.6.2 Os crimes de responsabilidade da Lei 10.028/2000.....	154
2.6.3 As infrações administrativas criadas pela Lei 10.028/2000.....	170

3. PROCESSO DE JULGAMENTO DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE.....	177
3.1 Ação penal pública e representação	177
3.2 Consequências da condenação	181
3.2.1 Perda do cargo	182
3.2.2 Inabilitação para função pública	183
3.2.3 Suspensão de direitos políticos	184
3.2.4 Responsabilidade civil.....	186
3.2.5 Inelegibilidade	187
3.3 Defesa prévia	189
3.4 Prisão preventiva.....	195
3.5 Recurso em sentido estrito.....	197
3.6 Afastamento do cargo durante a instrução criminal	199
3.7 Participação, no processo, de órgãos federais, estaduais ou municipais	211
3.8 Representação ao Procurador-Geral da República.....	215
3.9 Processo contra Vice-Prefeito	220
3.10 Suspensão condicional do processo	222
3.11 Processo contra ex-Prefeito	224
3.11.1. Situação Atual	233
4. CASSAÇÃO DE MANDATO DE PREFEITO.....	235
4.1 Considerações iniciais	235
4.2 Infrações político-administrativas.....	237
4.3 Cassação de mandato	238
4.4 Casos legais de cassação	240
4.5 Exame do mérito do ato de cassação ou extinção	254
5. EXTINÇÃO DE MANDATO DE PREFEITO	291
5.1 Considerações iniciais	291
5.2 Casos de extinção.....	297
5.2.1 Falecimento.....	297
5.2.2 Renúncia	298

5.2.3	Cassação de direitos políticos.....	303
5.2.4	Condenação por crime funcional ou eleitoral.....	305
5.2.5	Ausência de posse	310
5.2.6	Impedimentos	311
6.	CASSAÇÃO DE MANDATO DE VEREADOR	319
6.1	Considerações gerais	319
6.2	Cassação de mandato	320
6.3	Afastamento do cargo durante a cassação.....	330
6.4	Hipóteses de cassação.....	330
7.	EXTINÇÃO DE MANDATO DE VEREADOR.....	341
7.1	Considerações gerais	341
7.2	Convocação imediata do suplente	343
7.3	Casos de extinção.....	345
7.4	A omissão do Presidente da Câmara.....	370
8.	PROCESSO DE CASSAÇÃO DE MANDATO DE PREFEITO E VEREADOR.....	375
8.1	Introdução	375
8.2	Regimentos internos.....	382
8.3	O processo de cassação de mandato.....	385
8.3.1	Denúncia escrita da infração.....	385
8.3.2	Apreciação da denúncia e constituição da comissão processante	388
8.3.3	Instrução do processo	393
8.3.4	Direito de ampla defesa do acusado	401
8.3.5	Conclusão da instrução	403
8.3.6	Votações nominais	405
8.3.7	Prazo para conclusão do processo.....	408
8.3.8	Inadmissibilidade de afastamento do Prefeito ou do Vereador durante o processo de cassação pela Câmara Municipal	412

ANEXO

TEXTO INTEGRAL DO DEC.-LEI 201/1967

DECRETO-LEI Nº 201, DE 27 DE FEVEREIRO DE 1967 419

BIBLIOGRAFIA 429

ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO..... 437

QUEM SOMOS LETRAS JURÍDICAS 000



1

CONSIDERAÇÕES GERAIS

SUMÁRIO: 1.1 O Dec.-lei 201, de 1967: 1.1.1 Prefeitos; 1.1.1.1 Prefeito agente político – 1.1.2 Vereadores; 1.1.3 Decisões *interna corporis* – 1.2 Situação anterior ao Dec.-lei 201/67 – 1.3 O Dec.-lei 201/67 e a Constituição de 1988 – 1.4 Os crimes comuns dos Prefeitos – 1.5 *Impeachment*.

1.1 O Dec.-lei 201, de 1967

Dispõe, o Dec.-lei 201/67, sobre “a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores e dá outras providências”. Modificou, ele, fundamentalmente, as normas legais sobre os *crimes de responsabilidade* dos Prefeitos municipais, assim como sobre a perda de *mandatos eletivos municipais*, pela sua *cassação* ou *extinção*, tanto em relação a Prefeitos como a Vereadores, revogando expressamente a legislação anterior respectiva: as Leis federais 3.528, de 03.01.1959 (que definia os crimes de responsabilidade de Prefeitos e mandava aplicar, quanto ao processo de sua apuração, no que coubessem, os dispositivos da Lei federal 1.079), e 211, de 07.01.1948 (que regulava os casos de extinção de mandatos dos membros dos corpos legislativos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios).

1.1.1 Prefeitos

Quanto aos Prefeitos municipais, houve na lei clara separação entre *responsabilidade criminal* e *responsabilidade*

político-administrativa. O art. 1.º entregou, ao Poder Judiciário, o julgamento dos chamados “crimes de responsabilidade”, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores. Essa locução “independentemente do pronunciamento da Câmara de Vereadores” teve a evidente intenção de tornar sem efeito o enunciado da Súmula 301 do Supremo Tribunal Federal (cancelada, segundo a qual “por crime de responsabilidade, o procedimento penal contra Prefeito municipal [ficava] condicionado ao seu afastamento do cargo por *impeachment*, ou à cessação do exercício por outro motivo”. Agora, é desnecessário o prévio afastamento, pela Câmara, já que o processo criminal pode ser iniciado em pleno curso do mandato, sem audiência da edilidade, nos casos previstos no art. 1.º).

Na verdade, sempre coube à Justiça o julgamento dos crimes praticados por Prefeitos, no exercício do cargo e em razão dele, mesmo antes do Dec.-lei 201/67. Mas havia preliminares a serem observadas, tal como dizia a já referida e cancelada Súmula 301 do STF. Agora, no entanto, a lei permite que a Justiça peça contas ao Prefeito, de imediato, interrompendo mesmo o curso de seu mandato, em caso de condenação definitiva, ou pelo simples afastamento dele, do cargo, durante a instrução criminal. É um tratamento legal endereçado exclusivamente aos Prefeitos, não havendo nada semelhante em relação aos chefes de executivos das demais pessoas constitucionais: a União e os Estados-membros.

O art. 4.º da lei, por seu turno, cuida das *infrações político-administrativas* sujeitas ao julgamento pela Câmara de Vereadores, sancionadas com a *cassação do mandato*, sem prejuízo de posteriores ou simultâneos procedimentos criminais, civis e até administrativos, nos termos da legislação vigente.

O *processo de cassação* vem regulado no art. 5.º do Dec.-lei 201/67, “se outro não for estabelecido pela legislação do Estado”. Essa redação do art. 5.º é anterior à Constituição de 1988, nascida do regime militar então imposto pelo movimento

de 1964 até 1985. A partir da nova Carta Política, tem sido admitido que o Município, na esteira do disposto no art. 30, I e II, da CF, possa fixar regras para o procedimento administrativo de cassação de mandatos eletivos municipais. Assim, não se poderá alegar intromissão do Município nessa área na medida em que o procedimento de cassação pela Câmara Municipal seria uma suplementação da legislação federal contida no Dec.-lei 201/67 (CF, art. 30, II). Em geral, isso vem sendo feito na Lei Orgânica do Município (LOM) que costuma copiar *ipsis verbis* o art. 5.º do Dec.-lei 201/67. Não o fazendo, serão observadas as prescrições do art. 5.º do referido diploma, por se tratar de normas gerais.

Por sua vez, o art. 6.º trata dos casos de *extinção do mandato* do Prefeito, a ser declarada pelo Presidente da Câmara, independentemente de deliberação do Plenário. Trata-se de ato meramente declaratório, a ser praticado pelo Presidente.

Há distinção, no texto da lei, entre *cassação* e *extinção* de mandato. Aquela depende de deliberação do Plenário, pela maioria qualificada de dois terços dos membros componentes da Câmara (não dos eventualmente presentes à sessão), enquanto esta se opera mediante simples declaração do Presidente, após ter ele conhecimento do ato ou fato extintivo. Essa distinção que o legislador estabeleceu não encontra, na prática, enquadramento pacífico, pois há casos e casos de extinção, alguns definitivamente indiscutíveis (como o falecimento, por exemplo), enquanto outros suscitam debate e, mesmo, contradita (a posse não tomada no devido tempo por motivo justo, ou incidência em impedimentos definidos em lei). Em casos tais, parece evidente que a simples declaração de extinção, pelo Presidente da Câmara, pode ensejar a prática de uma ilegalidade. Daí por que entendemos necessário fazer preceder o ato extintivo de uma verificação, mediante procedimento regular, no qual se assegure ao interessado amplo direito de defesa. A declaração da extinção do mandato é obrigatória, sob pena de, em sua omissão, sujeitar-se

o Presidente a sanções diversas, previstas no § 2.º do art. 8.º do Dec.-lei 201/67, tais como destituição do cargo de presidente, impedimento para nova investidura no mesmo... Embora o texto legal não preveja sanção ao Presidente da Câmara pela omissão em declarar extinto o mandato do Prefeito, entendemos que, por analogia, caberia a mesma providência em face do silêncio do Presidente quanto à prática do ato de extinção. Tanto a *cassação* como a *extinção* são formas de *perda de mandato eletivo*, cada qual com as características que lhes são próprias.

Poderá haver *concomitância* de infrações penais e político-administrativas cometidas pelo Prefeito. Em tal hipótese, sujeitar-se-á o infrator a duplo processo: o criminal, perante o Judiciário, e o de cassação, perante a Câmara de Vereadores. Um não poderá invadir a esfera de competência do outro e vice-versa. Se isso ocorrer, ensejar-se-á para o Prefeito a eventual declaração de nulidade de qualquer dos procedimentos, ou de ambos, por via judicial.¹

Há que distinguir, em relação ao Prefeito, sua responsabilidade *política, administrativa, civil e criminal*.

A responsabilidade *política*, aliada à prática de uma irregularidade administrativa, gera a infração político-administrativa, definida no art. 4.º da lei, com a sanção da cassação de mandato, pela Câmara.

O julgamento exclusivamente político do Prefeito, como ato preparatório para seu afastamento do cargo, disto sendo encarregada a Justiça comum civil ou criminal (especialmente esta), ocorria antes do aparecimento do Dec.-lei 201/67. Desse julgamento estritamente político surgiria o *impeachment*, que o vigente ordenamento jurídico aboliu em relação aos Prefeitos. Um tratamento diferenciado, é certo, mas que aí está em nosso direito positivo (ver, adiante, n. 1.5, neste mesmo capítulo).

¹ Sobre *competência* da Câmara e do Judiciário, ver Eulámpio Rodrigues Filho, *Boletim de Direito Municipal – SP*, jan./85, p. 4.



A responsabilidade *civil* resultará da conduta do Prefeito no exercício do cargo, desde que cause danos patrimoniais ao Município, ou mesmo a terceiros. Agente político que é, o chefe do Executivo não pode ser equiparado ao funcionário público, para fins de sua responsabilização civil. Nem há como confundir a pessoa do Prefeito (para esse fim) com a pessoa jurídica do Município, que ele representa. Por isso, e no campo estritamente civil, não cabe contra o Prefeito a ação regressiva, prevista na Constituição, quando o funcionário público cause danos a terceiros; para efeitos civis, como já dissemos, o Prefeito não se equipara ao funcionário, pois funcionário não é, mas sim, agente político, conduzido ao cargo por meio de um processo político-eleitoral e pelo voto direto dos eleitores.

1.1.1.1 Prefeito, agente político

Tem sido corrente, na justiça, a propositura de ação civil pública contra Prefeito, por alegada prática de improbidade administrativa, com o afastamento liminar do cargo por determinação judicial, logo na primeira instância. Essa situação enseja o recurso, de agravo de instrumento dirigido ao Tribunal de Justiça competente. Sustenta-se, e desse entendimento participamos, que o agente político não pode ser considerado, genericamente, agente público e, assim, não poderá submeter-se aos rigores da lei de improbidade (Lei 8.429/92), quanto ao seu afastamento do cargo, tal como previsto no parágrafo único de seu art. 20: “A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do *agente público* do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual” (g.n.).

Com base nesse preceito e, geralmente, por insistência do Ministério Público, têm sido praticados exageros, principalmente por parte de magistrados em primeira instância, muitas vezes com abuso de poder e de autoridade, ao determinar o afastamento